

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DE LA
NON-DISCRIMINATION
EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE
NOTAMMENT
EN PAYS DE PROTECTORAT
ET SOUS MANDAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Soutenue le Samedi 1^{er} Juin 1935, à 14 heures

par M. ELIEZER YAPOU

Président de Thèse : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE

Suffragants { M. LE FUR
M. BAUDIN

LES ÉDITIONS DU PASSAGE DES SINGES

38 et 43, Rue Vieille-du-Temple

P A R I S

—
1935

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DE LA
NON-DISCRIMINATION
EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE

NOTAMMENT
EN PAYS DE PROTECTORAT
ET SOUS MANDAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Soutenue le Samedi 1^{er} Juin 1935, à 14 heures

par M. ELIEZER YAPOU

Président de Thèse : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE

Suffragants { M. LE FUR
M. BAUDIN

LES ÉDITIONS DU PASSAGE DES SINGES

38 et 43, Rue Vieille-du-Temple

P A R I S

—
1935

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A ma Mère

A mon Père



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550425_0051

DE LA NON-DISCRIMINATION EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE

NOTAMMENT
EN PAYS DE PROTECTORAT
ET SOUS MANDAT

AVANT-PROPOS

Les diverses parties de cet ouvrage pourraient paraître, au premier abord, hétérogènes. Un examen plus attentif révélera qu'elles ne traitent, en réalité, que des différents aspects d'un seul sujet : celui des *échanges internationaux*. Nos développements abordent, en effet, un ensemble de sujets différents, mais il y a là une conséquence inéluctable de *l'interdépendance* de tous les problèmes qui se posent à l'heure actuelle.

Les aperçus historiques, qui se trouvent au début de l'ouvrage, placent immédiatement le sujet sur le terrain des réalités. Ce sont celles-ci qui nous imposent la recherche des grandes lignes d'un ordre économique nouveau, qui mettra fin à l'état de choses actuel, périmé, non seulement pour des considérations d'équité, mais aussi à cause du degré de développement général atteint par l'humanité dans tous les domaines.

Nous aborderons ensuite la question plus particulière des échanges avec les colonies. Nous passerons en revue les principes et les méthodes du commerce colonial, et nous développerons les innovations apportées dans ce domaine par l'institution dans le cadre du système des Mandats, du régime économique colonial dit de « l'égalité économique ».

Dans la dernière partie de notre étude, nous nous employerons à préciser l'iniquité qui résulte du fait que cette « égalité » est, en quelque sorte, « unilatérale », conséquence du refus du droit à la réciprocité de traitement en matière économique aux territoires placés sous mandat. Cette pratique place les territoires sous mandat, selon la constatation du gouvernement français, « dans une infériorité qui ne répond pas à la sollicitude que veut leur témoigner la S.D.N. ». Nous considérerons, que sans réciprocité l'égalité économique ne peut pas justifier sa raison d'être, et nous nous trouverons devant l'alternative suivante :

Il faut réaliser une véritable égalité économique avec réciprocité pour tous, ou il faut condamner ce régime à disparaître.

Enfin, nous développerons quelques suggestions capables, selon nous, de fournir quelques points qui contribueront à l'étude des solutions possibles dans le cadre des conventions internationales en vigueur.

Puisse cette étude contribuer d'une part à l'érection de cet ordre nouveau, dont tout le monde sent la nécessité impérieuse. D'autre part, à amener l'ensemble des Etats civilisés réunis dans la S.D.N. à réparer l'injustice criante qu'on commet à l'égard des territoires soumis à leur tutelle.

PREMIÈRE PARTIE

VERS UN
ORDRE ÉCONOMIQUE NOUVEAU
RÉGI PAR LA
NON-DISCRIMINATION

LIVRE PREMIER

APERÇUS HISTORIQUES

CHAPITRE PREMIER

LES RAVAGES DE LA GUERRE

Le grand bouleversement universel de 1914-1918 reste à l'origine des convulsions incessantes qui secouent et qui agitent l'économie mondiale. Il est vrai que la guerre n'a pas détruit un état de choses idéal préexistant, car les causes réelles du déséquilibre économique ont toujours existé. Ce déséquilibre est en effet la conséquence inévitable de l'inégalité des différentes conditions de la production et de la consommation, résultant de la diversité des milieux géographiques et sociaux. Mais, il est incontestable que la guerre a déterminé l'effondrement de tout un système dont l'équilibre avait été favorisé par une stabilité sociale, commerciale, monétaire et politique relativement longue.

Cet équilibre d'avant-guerre permettait à l'économie mondiale un fonctionnement régulier. Le principe de la division de travail international en vertu duquel, comme le dit M. Gignoux (1), « chaque nation peut en toute sécurité s'adonner aux seules productions que lui recommande sa vocation naturelle, en s'en remettant à ses clients habituels du soin de la fournir des produits des fabrications volontairement sacrifiées », demeurait plus ou moins en honneur. Même les pays qui appliquèrent, à un degré différent, un régime protectionniste, faisaient partie de cette organisation tacite de la production mondiale, qui marquait au moins une tendance à se conformer à la répartition naturelle des moyens de la production à travers le monde.

(1) C.-J. Gignoux, *L'Après-Guerre et la Politique Commerciale*, Paris 1933, p. 2.

La guerre a tout renversé. On a assisté à la destruction de grands centres de production en même temps qu'à la naissance de nouveaux centres qui ne tenaient compte que des nécessités stratégiques. Ces nouveaux centres qui faisaient abstraction des exigences de la production proprement dite et qu'on peut par conséquent qualifier d'artificiels, ont pris une grande extension. Leur production s'ajoutant à celle des colonies nouvellement mises en valeur pour répondre aux besoins de la guerre, a complètement modifié la physionomie de la production mondiale. L'armistice conclu, ce fut la recherche d'un nouvel équilibre dans des conditions absolument nouvelles.

**
*

A cette harmonie relative dans la production qui était à la base de l'équilibre d'avant guerre, correspondait une politique commerciale plus ou moins stable. Cette politique n'était pas sujette à des changements brusques. Certains pays avaient même adopté une ligne de conduite « tout d'une pièce », tel l'Angleterre, libre échangiste. Le niveau de la production dans les principaux pays s'adaptait normalement aux conditions naturelles de ceux-ci, ce qui a permis une application quasi universelle de la clause de la nation la plus favorisée, qui assurait aux producteurs une égalité de droit sur le marché mondial.

La mobilisation économique qui accompagna la mobilisation militaire, a renversé toute cette politique. Les balances commerciales des Etats belligérants devinrent déficitaires. Des prohibitions, générales ou partielles, à l'exportation et à l'importation furent instituées un peu partout. Des interdictions du commerce avec l'ennemi furent prononcées, et tout manquement à cette interdiction fut considéré comme une infraction douanière. De plus, le commerce normal international cessa d'exister chez les pays belligérants, du fait que chaque Etat institua en sa faveur un monopole d'achat.

Des organismes internationaux munis de pouvoirs exceptionnels furent créés; ainsi les comités uniques interalliés d'achats à l'étranger. Leur but était d'enrayer la concurrence entre les organismes des différents Etats, concurrence qui aurait déterminé une

hausse des prix. Par la suite, ces comités furent chargés du rôle difficile de la répartition des produits entre les différents pays. La « dictature du ravitaillement national », suivant l'expression de M. Allix, inspirée uniquement par les nécessités des opérations militaires, écrasait tous les principes qui avaient présidé à la politique des échanges avant 1914.

**
*

Le « statu quo » économique d'avant guerre était également assis sur les fondements d'une monnaie stable et saine. Celle-ci avait avec l'or un rapport fixe ainsi qu'avec les monnaies des autres pays. La circulation des capitaux et des marchandises en était grandement facilitée, et la sécurité des affaires accrue. L'épargne suivait une courbe assez régulière. Les investissements étaient considérables. Les finances publiques des Etats semblaient généralement être à l'abri de surprises. La dette flottante ne dépassait pas les limites normales. Les budgets nationaux suivaient le cours normal de l'évolution de la vie sociale. De la réunion de toutes ces conditions résulta une confiance qui fut la base d'un bel édifice de crédit international.

La tourmente, ici encore, est venue tout bouleverser. A peine la guerre déclarée, la plupart des Etats instituèrent le cours forcé. La suspension de la convertibilité des billets réserva aux gouvernements le monopole de l'utilisation de l'or pour les opérations d'achat à l'étranger indispensable pour le ravitaillement. La définition de la monnaie papier se fixa alors en dehors de l'Etat, sur le marché des changes. Les oscillations du cours des changes, bien que surmontées pendant les hostilités, finirent par ébranler tous les anciens régimes monétaires.

**
■

Les finances publiques, elles non plus, ne purent résister au choc des événements. Tous les Etats belligérants, pour faire face aux énormes dépenses nécessitées par les opérations de la guerre, furent amenés à vivre sur le Trésor et non sur le Budget. Les moyens de trésorerie, à savoir les bons du Trésor sous toutes

leurs formes et les avances des banques d'émission, couvrirent la majeure partie des dépenses. L'impôt n'en couvrit qu'une minime partie malgré de grands efforts fiscaux. De même les énormes emprunts nationaux atteignirent rapidement leur extrême limite. C'est ainsi qu'au lendemain de la guerre les Etats belligérants se trouvèrent en présence d'engagements considérables à vue ou à court terme. L'impossibilité de consolider immédiatement cette dette flottante détermina une politique d'expédients. La dette flottante, toujours croissante, menaçait de submerger même les vestiges des finances publiques.

L'édifice du crédit qui existait avant 1914 s'était complètement écroulé. Le commerce privé qui était à sa base, avait pendant les hostilités ou bien cessé ou bien passé dans la dépendance des gouvernements. Les Etats effectuèrent leurs échanges soit au moyen du troc, soit à l'aide d'ouvertures de crédit jusqu'à la fin des hostilités. Ces ouvertures de crédit étaient basées sur des espoirs dont la déception était facile à prévoir. On escomptait en effet les versements des Puissances vaincues, en oubliant les dures épreuves que leurs économies venaient de subir au cours de la guerre.

**
*

Le pouvoir d'achat, qui est à la base de la capacité de consommation des masses, était plus ou moins stabilisé à la veille de la guerre. Le problème général de la sous-consommation d'une bonne partie de la population universelle était déjà posé dans toute son ampleur ; mais une certaine correspondance existait entre les quantités produites et les quantités absorbées sur les marchés.

A la fin des hostilités, nous assistons d'une part à une sous-production des produits de consommation courante, pour lesquels la demande est grande. D'autre part, nous sommes en présence d'une surproduction des produits nécessités par les besoins de la guerre, que personne ne demande plus. Le déséquilibre entre l'offre et la demande augmente dans des proportions énormes par la diminution du pouvoir d'achat des masses, qui dans plusieurs pays est réduit presque à néant. En effet, des dizaines

de millions d'hommes étaient revenus du front en quête d'une occupation quelconque dans un milieu nouveau pour eux et auquel ils n'étaient pas adaptés. D'autres millions, spécialisés dans les industries de guerre, se trouvaient subitement dans la nécessité de refaire leur vie, dans des conditions nouvelles. Leur capacité de consommation se trouvait encore réduite par la hausse des prix résultant de la rareté des denrées.

C'est ainsi que la nouvelle ère commencée en 1919, se présente sous de mauvais auspices. Une production désorganisée et réduite ; une consommation limitée et régressive ; des échanges internationaux suspendus ; des monnaies et des finances publiques à la dérive — c'est sur les ruines de tout un système d'équilibre économique, que l'économie mondiale devra s'acheminer vers son redressement.

CHAPITRE II

EN PIETINANT DANS LES RUINES

Avant 1914, de nombreux économistes avaient prédit la rupture de l'équilibre existant pour des causes intrinsèques : les vieilles civilisations étaient d'après eux menacées par les ressources nouvelles. En effet, la demande de ravitaillement de l'Europe au Nouveau Monde était bien précaire, car l'Europe ne pouvait se ravitailler qu'à un prix très faible, mesuré par rapport au travail nécessaire à ses propres exportations. Or, les prix des produits d'outre-mer, dont la disponibilité diminuait, étaient en hausse au fur et à mesure de l'augmentation de la demande locale, et ceci à un moment où le ravitaillement de l'Europe dépendait complètement des produits importés. D'autres économistes insistaient sur le fait que l'excès de la population avait déterminé en Europe une instabilité chronique. D'autres exprimaient des avis pessimistes quant aux revenus des investissements effectués outre-mer. D'autres encore prévoyaient comme cause d'effondrement la part non proportionnelle qui revenait aux classes des travailleurs dans l'immense accumulation de capital fixe faite pendant le demi siècle qui précéda la guerre.

Ces prédictions, au lieu de se réaliser par le cours normal des événements, s'accomplirent en réalité à la suite de la guerre. M. Keynes (1) le constate sur trois points :

— La productivité générale a diminué; le vieux monde est dans l'impossibilité de se ravitailler outre-mer ; les transports et

(1) V. *Conséquences économiques de la Paix*, par J.-M. Keynes. N.R.F., Paris 1920.

les échanges sont arrêtés. Cette situation s'est présentée à la fois comme cause et comme effet de la destruction totale ou partielle de l'outillage de la production européenne.

C'est en effet sous le signe de la « reconstruction » que se présente la politique économique et commerciale au lendemain de la guerre. En dehors des conditions générales qui rendaient l'œuvre de reconstruction extrêmement difficile, la politique adoptée partout pour la réaliser l'a empêchée davantage. C'est ainsi que si l'œuvre de destruction commise par la guerre a été, si j'ose dire, « internationale », c'est-à-dire faite collectivement par plusieurs nations, l'œuvre de reconstruction a été abandonnée à chaque nation, à elle seule. Le nouveau tracé des frontières de plusieurs d'entre elles, rendait d'ailleurs tout effort de redressement illusoire. Car les traités de paix non seulement n'ont pas organisé une collaboration économique internationale pour l'avenir, mais encore ils ont fait abstraction de considérations économiques en établissant les nouvelles frontières en Europe.

Il est donc compréhensible que les nations ne pouvant compter que sur elles-mêmes se sont enfermées au lendemain des hostilités dans le cadre étroit des nécessités de leur économie nationale en reconstruction. La plupart des nations furent même amenées à renoncer dans leur politique d'échanges, à l'usage de la clause de la nation la plus favorisée. Celle-ci en effet ne paraissait plus pouvoir être appliquée étant donné l'impossibilité de prévision dans laquelle on se trouve en période de troubles économiques, financiers et politiques. La production désorganisée, les prix instables et la monnaie fondante ont en effet imposé aux différents gouvernements des devoirs de vigilance et des soucis de protection de leur liberté d'action. Ceci d'autant plus que dans plusieurs pays le système de l'Etat Pourvoyeur devait survivre assez longtemps aux hostilités.

C'est ainsi que nous assistons d'une part à une suppression progressive des mesures du temps de la guerre, et d'autre part à un renforcement de la protection douanière. La vague protectionniste accompagne d'ailleurs la fin de toute guerre. Elle résulte de l'obligation dans laquelle se trouve l'Etat belligérant de se suffire à lui-même pendant les hostilités. De là une préoccupation naturelle de s'assurer son indépendance économique, qui

s'accompagne souvent d'une certaine xénophobie. De même, les industries nouvellement créées pendant la guerre et le déséquilibre des prix et des changes, impliquent cette protection à défaut de mesures plus larges et plus radicales prises dans le domaine international.

**
*

La France, en prévision de la situation nouvelle au lendemain de l'armistice, a dénoncé dès le 23 avril 1918 toutes les conventions commerciales contenant la clause de la nation la plus favorisée ou établissant des consolidations tarifaires. Tous les accords de nature à entraver la mise en application d'un nouveau statut commercial et douanier étaient visés par cette mesure. En effet, l'application de la loi de 1919 a pris par la suite le caractère d'un changement de la politique conventionnelle française. On éluda la clause de la nation la plus favorisée et l'octroi général du tarif minimum, pour les remplacer par un traitement de stricte réciprocité de fait. La France est restée ainsi maîtresse de ses tarifs, et libre dans ses négociations.

**
*

L'Angleterre fut également appelée à faire face à une situation nouvelle. La tension de la livre, la hausse de certaines matières premières importées, la surcapitalisation dans l'industrie vinrent s'ajouter à la diminution du pouvoir d'achat mondial et à l'apparition des industries concurrentes dans différents pays. L'Angleterre compta d'abord se relever à l'aide de l'exportation des produits sur lesquels elle possédait un quasi monopole. C'est ainsi qu'elle frappa de droits d'exportation très élevés certains de ses produits que l'étranger était obligé de se procurer chez elle. Mais bientôt l'économie anglaise dut renoncer à ces procédés afin de conserver sa clientèle étrangère et elle fut même amenée à prendre des mesures pour se protéger contre la concurrence étrangère. La loi sur la sauvegarde des industries de 1921 fut inspirée par ces préoccupations. Cette loi apportait une pro-

tection de 5 ans pour les « industries-clefs », de même que des dispositions permanentes « anti-dumping ». Ces mesures ont marqué nettement un glissement de l'Angleterre vers le protectionisme. D'autre part, l'ensemble des membres de la communauté des nations britanniques s'est rallié de plus en plus au système de la préférence impériale dans leurs échanges mutuels.

**
*

Pour les Etats-Unis, les choses se sont présentées d'une manière un peu spéciale. Son industrie est sortie de la guerre accrue et développée. Ils furent un de ces rares pays qui avaient eu une balance positive pendant les hostilités. Mais les Etats-Unis, eux aussi, ont ajouté dès 1921 à leurs tarifs protecteurs traditionnels, les tarifs Fordney, qui ont encore haussé les barrières douanières. Ces mesures avaient pour but de réserver le marché national aux produits américains. La production des Etats-Unis en avait grandement besoin, d'abord pour se protéger contre les produits des pays à changes effondrés ensuite pour suppléer à la clientèle étrangère dont le pouvoir d'achat tombait sans cesse.

**
*

Toute autre se présente la politique commerciale et économique de l'Allemagne au lendemain de la guerre. En plus des conditions spéciales créées chez elle, comme chez les autres pays belligérants, par suite de la guerre, elle eut à faire face aux obligations qui lui étaient imposées par le Traité de Versailles. D'une part la privation temporaire de la liberté tarifaire, et surtout l'obligation d'assurer aux alliés le traitement de la nation la plus favorisée, l'ont démunie des armes normales dans la concurrence. D'autre part, elle eut à lutter pour acquitter les réparations dont elle était redevable aux alliés et pour reconstruire son économie nationale.

Ce sont ces deux catégories de faits qui dominent la politique économique et commerciale allemandes pendant les premières

années qui ont suivi les hostilités. Un contrôle très étroit du commerce extérieur y fut institué aussitôt après la signature des traités de paix. D'une part, elle établit des prohibitions à l'importation, avec de rares exceptions qui exigeaient l'octroi de licences spéciales. D'autre part, elle institua un contrôle très minutieux des exportations par les Offices du Commerce Extérieur (Aussenhandelstellen). Ces offices avaient pour but non seulement d'empêcher la sortie des marchandises indispensables à la vie nationale, mais encore de fixer les prix et les conditions de paiement des marchandises exportées.

Cette surveillance de l'Etat sur les transactions du commerce avec l'étranger, a permis la grande offensive économique que l'Allemagne a entreprise dès 1920. Les produits allemands se vendirent partout dans le monde à des prix inférieurs à ceux du marché national quoique ne s'en écartant que de très peu. Cette tactique garantissait, en même temps qu'un succès dans la concurrence, des bénéfices importants, car le prix de vente restait toujours très supérieur au prix de revient. Cette politique a d'autant mieux réussi que l'Allemagne appliqua chez elle, en vertu du Traité de Versailles, le tarif douanier très protectionniste de 1920, et qu'elle utilisa largement dans la concurrence, le décalage entre la valeur intérieure du mark suivant laquelle elle fabriquait, et sa valeur extérieure suivant laquelle elle vendait. Mais les prix intérieurs tendirent peu à peu à rejoindre les prix mondiaux, et nous assistons ainsi à des chutes successives du mark, chaque fois que la marge bénéficiaire profitable menaçait de disparaître.

Ce redressement de l'industrie n'a pas empêché le peuple allemand de souffrir d'une misère profonde que la politique de la monnaie fondante n'a fait qu'augmenter.

**
*

Le morcellement de l'Autriche-Hongrie a eu également des répercussions dans l'économie européenne. A la place d'une économie unique, à l'intérieur de laquelle régnait un libre échange complet, nous nous trouvons au lendemain de la guerre en présence de sept économies nationales différentes rivalisant les unes avec les autres. Des régimes monétaires, douaniers et ferroviars

spéciaux, les ont séparées, et les prescriptions spéciales du Traité de Saint-Germain établies en vue de parer aux inconvénients économiques de la nouvelle division politique, n'ont pas apporté tous les résultats escomptés. En plus des obstacles d'ordre politique, des difficultés d'ordre monétaire troublèrent les échanges entre les pays de l'Europe centrale, et c'est à l'aide d'accords de compensation ou de contingentements qu'on essaya d'y parer. Ceci a déterminé la main-mise des gouvernements sur le commerce extérieur, mesure d'une application difficile.

La privation de la liberté tarifaire des Etats vaincus, les hésitations des Etats nouvellement reconstitués en matière de politique commerciale, les poussèrent tous vers un protectionnisme à outrance, qui fut d'ailleurs à la base de la crise économique chronique dont souffrent jusqu'à présent le bassin danubien et toute l'Europe centrale.

Les nouvelles industries qui furent créées dans des pays qui n'en possédaient pas jusqu'alors (les filatures et les industries sidérurgiques aux Indes et au Japon), ainsi que l'effacement total de la Russie sur le marché mondial, soit comme productrice, soit comme consommatrice, bouleversèrent encore davantage les échanges internationaux.

CHAPITRE III

L'ECLAIRCIE DITE « LA POLITIQUE DE 1927 »

C'est vers la fin de 1923 qu'apparurent les premiers présages d'une éclaircie.

L'économie allemande commença à sortir du chaos avec la création du mark-or et la mise en œuvre au milieu de 1924 du Plan Dawes. La question brûlante des réparations devint alors plutôt un problème de transferts, car le paiement des réparations fut dominé par le souci de ne pas affecter la stabilité de la monnaie allemande.

En France également la stabilité de fait du franc fut atteinte par les mesures énergiques que prit M. Poincaré en août 1926 pour assainir la trésorerie. Peu à peu s'établit une stabilité de fait ou de droit de toutes les monnaies.

Cette stabilité monétaire a permis une révision de la politique commerciale. Toutes les nations se sont aperçues très vite des dommages que leur causait la suppression de l'usage de la clause de la nation la plus favorisée. En effet, l'état d'infériorité, en plus de l'inégalité naturelle, dans la concurrence due aux destructions de la guerre a été une des causes principales de cette déchéance. Or, la reconstruction s'achevait au fur et à mesure que les années passaient. Les avantages possibles de l'usage de la clause de la nation la plus favorisée allèrent en croissant.

Au cours de la période pendant laquelle les Etats gardèrent jalousement l'autonomie de leurs tarifs, il était déjà possible de relever dans les accords commerciaux des exceptions à cette autonomie en nombre croissant. C'est ainsi que nous trouvons des consolidations de droits dans les accords entre la France et l'Italie

de 1923, et dans les accords entre la France et l'union économique belgo-luxembourgeoise du début de 1924, nous trouvons l'octroi par la France du tarif minimum avec coefficients, et même explicitement la clause de la nation la plus favorisée pour les articles belges importés dans les colonies françaises non assimilées à la métropole.

**
*

Cependant les efforts déployés dans le domaine international pour abaisser les barrières douanières surgies au lendemain de la guerre, n'ont pas réussi à dominer la vague protectionniste. Les différentes conférences internationales réunies dans ce but étaient plutôt entraînées par le cours des événements qu'elles prétendaient guider. La conférence de Bruxelles de 1920 a constaté le lien entre l'amélioration de la situation financière et l'abolition des restrictions et discriminations qui mettaient en désarroi le régime des échanges internationaux.

A la conférence de Gênes (1922) se sont affrontés les partisans et les adversaires de l'application de la clause de la nation la plus favorisée. L'Allemagne exigeait l'octroi et la réciprocité de la clause de la nation la plus favorisée. La France, elle, s'élevait contre cette thèse et soutenait celle de la « réciprocité stricte ». La conférence ne pouvait ainsi que recommander « la reprise des relations commerciales sur la base des traités de commerce reposant d'une part sur le système d'une réciprocité adaptée aux circonstances spéciales et contenant, d'autre part, dans les limites du possible, la clause de la nation la plus favorisée ». Une conférence réunie à Genève en 1923 a consacré ses travaux spécialement à la simplification des formalités douanières.

Les résultats obtenus par la conférence économique internationale réunie à Genève en mai 1927 sont plus importants. La reconstruction des économies nationales était déjà si avancée que les Etats ne pouvaient trouver que des avantages à conclure des accords internationaux rétablissant et développant les échanges entre les différents pays. Cette conférence, longuement préparée par les comités financier et économique de la Société des Nations, a étudié à fond les principes directeurs de la politique douanière.

Pour parer à l'instabilité des tarifs et à la précarité des conventions, la conférence préconisa le retour à la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée et aux traités à long terme. A la résolution de la conférence s'ajoute la réserve, que cette égalité de traitement impliquera naturellement « une juste réciprocité de fait ». Cette conférence a d'ailleurs renvoyé à une conférence spéciale, qui s'est réunie au mois d'octobre 1927, le problème de l'entente internationale en vue de la suppression des prohibitions au commerce extérieur. Elle a abouti à la convention du 8 novembre 1927, qui devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1930 après avoir réuni l'adhésion d'au moins 18 Etats. Cette convention ne devait jamais entrer en vigueur, malgré de longues négociations qui à chaque étape augmentèrent les possibilités de désistement. Une solution internationale du problème des prohibitions n'est pas intervenue, et les mesures prises pour leur abolition par différents pays n'ont été qu'unilatérales.

Les vœux de cette conférence recommandant « que les nations prennent immédiatement des mesures pour supprimer ou abaisser les barrières douanières qui opposent de graves obstacles aux échanges internationaux », ajoutaient cette phrase : « en commençant par celles qui étaient destinées à faire face à des perturbations temporaires résultant de la guerre ». La diminution et la disparition de ces perturbations s'ajoutant à la stabilité monétaire reconquise, permettaient en effet d'inaugurer une politique douanière nouvelle dite « la politique de 1927 ».

**
*

La manifestation la plus importante de cette nouvelle politique fut sans doute l'accord franco-allemand du 17 août 1927. Cet accord est intervenu après de longues négociations et des solutions provisoires renouvelées pour remplacer les dispositions du Traité de Versailles. (Celles-ci avaient, on le sait, privé l'Allemagne pendant 5 ans de sa liberté tarifaire, car elle était obligée d'accorder aux alliés la clause de la nation la plus favorisée sans réciprocité ; elle devait de plus admettre en franchise un certain contingent de produits alsaciens.) Les négociations préliminaires aboutirent dès Octobre 1924 à l'octroi par la France à l'Alle-

magne de l'égalité de facto en matière douanière. L'accord d'août 1927 accorda à l'Allemagne le tarif minimum avec certains aménagements spéciaux. Un accord ultérieur de décembre 1928 contient l'octroi à l'Allemagne du tarif minimum français, et la France et l'Allemagne se concèdent mutuellement le traitement de la nation la plus favorisée.

**
*

L'accord franco-allemand, avec ses tendances nettes de désarmement douanier, d'égalité de droits et de stabilité des tarifs, a eu ses répercussions non seulement sur la politique économique des Puissances intéressées, mais sur l'ensemble des rapports économiques internationaux. Une multitude d'arrangements douaniers entre différents pays s'en est inspirée. Mais cette extension de l'égalité du traitement n'était nulle part accompagnée par un abaissement des tarifs, et au contraire, plusieurs pays ont encore élevé leurs tarifs après la Conférence économique de 1927.

L'apothéose du « système de 1927 » se place au printemps de 1930, quand Aristide Briand lança son programme de l'Union Economique Européenne, basée sur des accords régionaux, préludes eux-mêmes d'un accord général. Mais cet appel à la solidarité internationale apparaît déjà aussi comme un appel au secours, car la crise économique mondiale était déjà en train de s'installer partout. Les marchés désorganisés, le crédit, les monnaies et les pouvoirs d'achat effondrés, l'économie mondiale entrait dans une nouvelle phase de *sa via dolorosa*.

CHAPITRE IV

LE DECHAINEMENT DE LA CRISE

Les tendances plus libérales qui marquèrent la politique d'échanges internationaux depuis 1926-1927, étaient dues moins à un développement organique qu'à un ensemble de coïncidences et de phénomènes. L'amélioration économique résultait des causes différentes dans chaque pays. Aux Etats-Unis se manifestait un véritable essor économique. En Europe, l'amélioration de la détente politique fut l'œuvre de Briand et de Stresemann. On attribue aussi ce redressement à une détente sociale, à la stabilité monétaire reconquise et à l'achèvement de la reconstruction des régions dévastées. En Allemagne, le relèvement fut attribué aux investissements américains toujours plus nombreux.

Cette amélioration s'est produite malgré de nombreux défauts d'adaptation qui étaient le résultat de l'époque antérieure. Plusieurs auteurs ont expliqué cette inadaptation de façons très diverses quant à ses origines. On l'a attribuée à la fixation tardive et arbitraire du taux de stabilisation des monnaies ; à l'augmentation des capitaux disponibles et du crédit à court terme, disproportionnée avec le pouvoir d'absorption du marché. On prétendait qu'il avait été fait un emploi erroné des crédits ; et que le niveau des prix était maintenu artificiellement. D'autres encore, voyaient cette adaptation incomplète comme résultant des paiements politiques et des entraves toujours persistantes aux courants naturels des échanges.

On constate à partir de 1928 des changements radicaux du système économique. La tendance à augmenter sans mesure la capacité de la production (pour les denrées alimentaires, les ma-

tières premières et les produits manufacturés) rendait la situation instable. L'existence de stocks considérables et croissants fut une autre cause d'instabilité. Le déséquilibre du système des prix, les écarts entre les courants des prix de gros et des prix de détail, entre les prix de la production industrielle et ceux de la production agricole, ainsi que les écarts entre les prix d'un pays à l'autre, sont un exemple frappant de l'ajustement incomplet des prix et des coûts de production. Ne faut-il pas citer encore le défaut d'adaptation de la répartition de l'or dans le monde, où dans les 9 pays principaux on constate un surplus du stock total d'or de 2.529 millions de dollars par rapport au minimum légal ?! (1)

C'est ainsi que le rapport de la section économique de la Société des Nations (rédigé par le professeur Ohlin, de Stockholm) (2) souligne que « ces changements de structure et des défauts d'adaptation exercèrent une double influence. Ils créèrent une situation instable, susceptible d'être facilement bouleversée lorsqu'elle serait soumise à l'action perturbatrice des forces extérieures, comme par exemple, une période de dépression du cycle d'affaires. En second lieu, les changements déjà commencés dans les éléments de base de la structure économique se poursuivirent, rendant ainsi nécessaire une réadaptation fondamentale de cette structure. Comme cette réadaptation ne pouvait se réaliser que lentement et avec de grandes difficultés, quelques-uns des inconvénients déjà existants eurent tendance à s'aggraver au cours des années qui suivirent. Ce résultat se serait naturellement produit indépendamment de toute crise et aurait exercé ses propres conséquences déprimantes sur la situation économique. En fait, les dépressions de structure et les dépressions cycliques se produisirent plus ou moins simultanément, et il n'est pas étonnant que leurs effets combinés aient entraîné une crise économique sérieuse. »

**
*

(1) Voir : Tableau XXIV, page 108, du Rapport de la S.D.N. portant le titre suivant : « Le Cours et les Phases de la Dépression Économique Mondiale », Genève 1931. II. A. 21.

(2) *Ibid.*, p. 41.

En Amérique, ce grand « boom » commence vers 1928. La phase spéculative de la prospérité américaine battait alors son plein, faisant abstraction même des principes de la « prospérité éternelle » que Ford trouvait dans « la production massive et dans les hauts salaires ». Toutes les couches de la population étaient comme hypnotisées par les perspectives magiques que leur fournissaient les opérations de bourse. Tous les éléments défavorables enregistrés à cette époque n'ont exercé aucune influence sur le vertige de la hausse à Wall Street. On comprend ainsi que ce krach de la Bourse de New-York ait amené avec lui l'effondrement de tout le système de crédit, affectant toutes les branches de l'économie américaine, et paralysant le pouvoir d'achat des masses.

**
*

En Europe, les répercussions du krach américain se manifestèrent bien avant qu'il se soit produit. Ceci parce que l'économie européenne était sans cesse vivifiée par l'afflux des capitaux américains. Or, depuis 1928, ce flot de capitaux s'était ralenti très sensiblement étant donné que des gains fabuleux étaient offerts par la spéculation à la Bourse de New-York.

Les chiffres sont très instructifs à ce propos. Les placements américains en Allemagne qui atteignaient la somme de 250 millions de dollars en 1928, n'ont pas dépassé 40 millions en 1929 !

C'est ainsi qu'au moment où le krach de Wall Street se produit, on constate déjà un certain malaise dans les pays européens les moins riches en capitaux. Les stocks se gonflent, les prix baissent encore, le chômage augmente, et de nouvelles complications surgissent à l'occasion du règlement des réparations (négociations autour de l'élaboration du Plan Young). Sur la crise économique commence à se greffer une crise financière et monétaire, qui est révélée par la débâcle des banques européennes.

La panique une fois déclanchée devient de plus en plus contagieuse. On assiste à une accumulation croissante des capitaux de tous les pays en France, en Suisse et en Hollande. Les retraits massifs des dépôts obligèrent les banques d'Europe centrale à avoir recours de plus en plus souvent aux crédits étrangers. Ceux-

ci ne sont plus accordés qu'à court terme et à des intérêts élevés. Ces prêts à court terme paraissent à ce moment très sûrs et très rémunérateurs. On assiste alors au spectacle paradoxal des capitaux qui retournent par l'intermédiaire des banques dans les pays d'où ils ont fui, afin d'y être rémunérés !

A ce genre d'opérations participent non seulement les banques de Suisse et de Hollande, mais même celles de Londres, et celles d'Amérique qui, faute de mieux, placent ainsi leurs capitaux. Les banques allemandes empruntent autant qu'elles le peuvent, et c'est ainsi qu'en automne 1930, à ne considérer que la dette étrangère à court terme (les emprunts à long terme s'élèvent à 10 milliards de marks) le débit allemand atteint plus de 12 milliards de marks !

En automne 1930 surviennent en Allemagne des événements politiques qui commencent à faire réfléchir et hésiter ses créanciers. La première grande victoire électorale nationale-socialiste de septembre 1930, et le plan d'union douanière austro-allemande qui surgit alors, crée un sentiment d'incertitude quant à l'avenir. Et en même temps que se ralentit l'octroi des crédits nouveaux, les retraits de capitaux s'intensifient. Ceux-ci prennent une ampleur considérable après la chute du Boden-Kredit-Anstalt de Vienne qui a des répercussions profondes, non seulement en Autriche et en Allemagne, mais aussi dans le monde entier.

Le gouvernement allemand trouve le moment propice pour remettre sur le tapis la question des réparations. Il obtient le moratoire Hoover du 20 juin 1931, début de l'enterrement des réparations qui s'achèvera une année plus tard à Lausanne. Mais comme le remarque M. Richard Lewinsohn (1), « les réparations se payaient tous les mois et le montant mensuel restait inférieur aux sommes que la Reichsbank avait à payer en un jour aux créanciers étrangers des banques allemandes. On ne pouvait considérer même la suppression totale des réparations comme un moyen technique sérieux pour compenser le manque momentané de devises ».

(1) Voir : Richard Lewinsohn, *Histoire de la Crise 1929-1934*. Payot, Paris, p. 63.

L'effet psychologique du moratoire Hoover ne suffit plus à enrayer la panique et les retraits des banques. Les difficultés dans l'industrie ont des répercussions immédiates sur les banques qui, en Allemagne, sont à la fois banques d'affaires et banques de dépôts. L'effondrement de la Danat-Bank, entraîne d'autres banques dans sa chute. Les tentatives faites pour trouver de nouveaux crédits à l'étranger échouent. Ce sont les « vacances des banques » et la fermeture des Bourses qui permettent un petit arrêt, tout en paralysant la vie économique du pays. L'effondrement accompli, le Reich prend à sa charge l'assainissement des banques.

**
*

Mais l'épidémie s'étend. Les répercussions de la crise allemande se ressentent d'abord dans l'est et dans le centre de l'Europe. En Italie et en France de grandes banques menacent de s'effondrer, vu la baisse considérable de leurs participations industrielles. Ces banques sont réorganisées et soutenues par les Etats (Banca Commerciale Italiana, Banque Nationale de Crédit, Banque d'Alsace et de Lorraine, etc.).

En Angleterre, les effets de l'effondrement bancaire européen se révèlent très graves. Au moment de l'interdiction de la sortie des devises d'Allemagne, les Anglais y ont en effet une créance de 73 millions de livres à long terme et plus de 90 millions de livres à court terme. Ces crédits sont désormais « gelés ». Le choc qui en résulte pour l'Angleterre n'aurait pas été si pénible si les capitaux immobilisés en Allemagne et dans les pays danubiens avaient été vraiment anglais. Or, ce n'est pas le cas. En mars 1931, l'Angleterre est débitrice de l'étranger de 407 millions de livres à court terme, et n'est créditrice que de 153 millions, dont la majeure partie est immobilisée en Europe centrale. Au moment où la rumeur se répand sur les difficultés des banques d'acceptation londoniennes, les retraits massifs vers l'étranger s'intensifient.

Le manque des devises se fait sentir de plus en plus à Londres. La Banque d'Angleterre a recours dès fin juillet 1931 aux banques d'émission de la France et des Etats-Unis. Mais dès le mois

d'août on se pose la question de savoir si la chute de la livre est encore évitable. Il est intéressant de noter que jusqu'à ce moment aucune grande banque de la City n'a été obligée de suspendre ses paiements.

« La nécessité inéluctable — écrit à ce propos M. R. Lewinsohn (1) — formelle, de l'abandon de l'étalon or, n'existait donc pas plus en Angleterre que sur le continent. Mais à Londres, les considérations d'intérêt s'opposaient formellement à l'application de la méthode employée à Berlin ; une interdiction de sortie des devises aussi rigoureuse que celle décrétée en Allemagne et dans les pays danubiens aurait paralysé complètement la vie économique de la Cité. La faillite ouverte des grandes banques de Londres aurait également entraîné des conséquences dommageables et durables pour la métropole commerciale du monde. C'est pourquoi on choisit un autre moyen. Sur le continent, les banques d'émission exerçaient leur action de soutien derrière les banques privées menacées, mais c'étaient ces dernières qui avaient à supporter le plus rude assaut. En Angleterre, la banque d'émission exerçait cette action de protection devant les banques privées en engageant à cet effet son propre crédit représenté par la valeur de la monnaie. »

La constitution du ministère dit national paraît de nature à faire renaître la confiance. On compte également sur l'intérêt évident de la France et des Etats-Unis de voir la livre se maintenir à son niveau actuel. L'incident de la flotte a un grand retentissement dans le monde et, en Angleterre même, c'est le signe des graves difficultés que présente l'application de la politique de déflation. Les retraits d'or reprennent. L'appel in extremis au crédit de la Banque de France et de la Banque Fédérale de Réserve échoue. Le 21 septembre 1931, la Banque d'Angleterre est légalement déliée de son engagement de rembourser ses billets à un prix invariable.

Les victimes de la chute de la livre étaient nombreuses dans le monde entier, seule l'Angleterre respire. Pour elle, la livre reste toujours l'étalon fixe. Ce n'est que l'or qui est devenu plus cher, et comme le dit si bien M. Lewinsohn : « L'or était donc

(1) *Ibid.*, p. 91.

l'élément variable et la livre l'élément stable de l'économie. » Une détente générale se produit, et la confiance à l'égard de l'Angleterre se ranime.

*
*
*

Au même moment, la crise américaine s'amplifie. On ne peut plus contester la diminution du pouvoir d'achat. Dès la fin de 1931 la fiction des hauts salaires s'évanouit, et on assiste à des restrictions sur toute la ligne. Le système qui consiste, à l'aide de crédits, à augmenter la production en vue d'un accroissement éventuel du pouvoir d'achat, s'avère impraticable.

Pour cela on a créé d'abord la Corporation Nationale du Crédit, ayant pour but d'escompter les effets de commerce qui ne sont pas écomptables par les Banques Fédérales de Réserve. Ensuite intervient le Glass Bill, permettant aux B.F.R. de fournir des billets non seulement contre des effets mais aussi contre des titres. La Reconstruction Finance Corporation est également constituée pour venir en aide aux banques.

Mais cette politique détermine simplement un circuit. Car les banques qui ont reçu de l'argent, l'ont remis aux B.F.R., d'où il était sorti, pour rembourser leurs dettes. Presque personne ne songe à engager en temps de crise cet argent pour développer des affaires.

Les banques ont pu surmonter leurs difficultés et faire face aux retraits de l'étranger, qui se multiplient depuis l'expérience anglaise. Mais la décision du Congrès réclamant la publication de la liste des banques secourues produit un « run » général dont l'ampleur s'accroît après la demande de secours de l'Etat de Michigan.

A l'entrée du Président Roosevelt à la Maison Blanche, il se trouve en présence d'une détresse générale des banques. Il décrète d'abord les vacances des banques en leur interdisant toutes opérations. Entre temps, on dresse un plan d'assainissement des banques. A leur réouverture, plus de 4.500 banques doivent fermer définitivement leurs portes.

En même temps est institué l'embargo sur les exportations d'or privées. Les banques d'émission sont autorisées à émettre

des billets sans couverture, et seulement sous la garantie des obligations de l'Etat. Le dollar baisse notablement. Mais le Président Roosevelt s'efforce de maintenir le cours du dollar à l'extérieur. Le dollar se redresse et se maintient malgré les retraits d'or de l'étranger auxquels les Banques Fédérales de Réserve ont à faire face. Par suite des mesures prises, l'or afflue de nouveau vers les caves des banques d'émission.

Mais ici intervient la campagne inflationniste qui prend de plus en plus de l'ampleur. La poussée des fermiers devient formidable. Ceux-ci exigent un nombre plus grand de dollars pour leurs produits. D'autre part, le « trust des cerveaux » exerce une pression sur Roosevelt en vue de rétablir la correspondance entre la monnaie et l'économie, de même pour relever les prix en abaissant le dollar. A ce moment, interviennent également des considérations en vue de la conférence économique mondiale.

Le 19 avril 1933, l'étalon or pour le dollar est officiellement abandonné. L'exportation du métal jaune à l'étranger est supprimée. Le Président est autorisé, au début de mai, à émettre pour trois milliards de dollars de nouveaux billets. Le régime de la N.R.A. entre en fonction.

Avec l'effondrement des deux principales monnaies universelles, l'économie mondiale est dorénavant à la dérive...

CHAPITRE V

LA PARALYSIE DES ECHANGES

Quelles furent dans le domaine des échanges internationaux les répercussions de l'ébranlement financier et économique ?

Dans tous les pays, les répercussions furent les mêmes. Partout on établit des murailles douanières et chaque pays s'efforça d'élever les siennes plus haut que celles de ses voisins. L'efficacité momentanée de ces mesures a fait méconnaître aux Etats les conséquences fâcheuses qui devaient en découler plus tard. Remarquons d'ailleurs que l'absence de solutions internationales a pu justifier ces mesures prises dans le cadre national.

Les prohibitions, les contingents, les licences, etc., ont pris pendant ces dernières années une telle extension, qu'ils ne constituent plus nulle part rien que des moyens de défense. Partout ils apparaissent maintenant comme moyens de guerre économique. Au protectionnisme direct, qui se présente sous la forme de la sauvegarde des marchés intérieurs s'ajoute un protectionnisme indirect qui n'a pour but que d'apporter de véritables entraves aux importations. Celles-ci consistent en une multitude de mesures tendant à contrôler et à limiter la circulation des devises, et à rendre intenables les formalités douanières. De même, on octroie toute sorte de subventions et de primes à l'exportation afin d'augmenter la capacité de concurrence de la production nationale.

Le fléchissement continu du commerce international est sans doute une des manifestations les plus graves de la crise mondiale. La restriction des échanges en était à la fois cause et effet. Car la chute du volume des échanges paralysait non seulement les relations économiques internationales, mais aussi les relations économiques normales dans le cadre national.

L'abandon par l'Angleterre de sa politique traditionnelle libre échangiste en automne 1931, signifia la capitulation de la dernière citadelle devant l'assaut combiné de l'aveuglement et du non-sens. La dernière digue a cédé. Depuis on ne trouve partout que des hausses de tarifs, que des marchandages autour de contingents, que des modifications ou des annexes compliquées aux traités existants. Tous n'ont pour résultat que celui d'aggraver la crise des échanges, et celui d'approfondir le fossé creusé entre les stocks des produits accumulés et les besoins insatisfaits.

Le flottement des monnaies n'a fait que rendre encore plus difficiles les échanges indispensables. Pour y parer, on trouve çà et là un retour à l'économie naturelle et primitive, et à son système d'échange — au troc. On le trouve de nouveau non seulement à l'intérieur d'un pays, mais aussi dans les relations entre pays.

En août 1931, un accord est intervenu entre les gouvernements des Etats-Unis et du Brésil, en vertu duquel les Etats-Unis ont livré au Brésil 25 millions de boisseaux de blé en échange de 125 millions de sacs de café. Une opération de troc analogue a été également effectuée entre les gouvernements russe et italien avec du blé et des fruits. Le recours au troc de certains gouvernements est l'illustration la plus frappante de l'état actuel des échanges internationaux !

Des efforts ont été déployés pour réduire les barrières douanières, et pour abolir les entraves aux échanges. On en a vu d'abord des tentatives d'accords bilatéraux ou régionaux. Ainsi les négociations autour du Plan Tardieu pour les pays danubiens, les projets d'accord élaborés à Stresa (plans non réalisés jusqu'à présent). Les accords conclus à Rome entre l'Italie, l'Autriche et la Hongrie pour l'octroi mutuel de tarifs préférentiels n'ont pas eu non plus toute leur efficacité à cause des écueils politiques qui mettent, ici comme partout, obstacle à toute organisation saine et radicale.

Les accords intervenus à Ottawa en juillet 1932 sont des actes d'une très grande importance pour la politique internationale des échanges. Il ne s'agit pas ici d'un accord régional, mais bien plutôt de la constitution d'un bloc économique formidable, capable non seulement de se défendre, mais aussi de se suffire à lui-même ou

de livrer assaut. Le résultat général de ces accords rend plus libre le commerce à l'intérieur de l'Empire britannique. Les membres de la communauté des nations britanniques s'octroient mutuellement des tarifs inférieurs aux tarifs accordés aux autres pays du monde, pour les produits des uns et des autres.

De multiples accords bilatéraux sont intervenus en vue de parer aux inconvénients des restrictions à la circulation des devises. Ils ont pris la forme d'accords pour la constitution de chambres de compensation. Un accord de ce genre est intervenu en 1932 entre la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie. Ces accords, s'ils ont l'avantage de ne pas tenir compte des fluctuations des changes ont par contre l'inconvénient de limiter les exportations de l'un au niveau des importations de l'autre.

Tous les efforts tentés dans le domaine international mondial pour ranimer les échanges internationaux n'ont abouti qu'à des échecs. Le dumping russe y a largement contribué. En février 1930, une conférence est convoquée dans le but d'examiner un projet de trêve douanière, préconisé par M. Theunis. Plus tard se réunit une conférence dite « pour une action économique concertée », dans le même but. Les conventions élaborées dans ces conférences n'ont jamais reçu le nombre nécessaire de ratifications pour entrer en vigueur. Le sort du projet de M. Aristide Briand, d'une Union Douanière Européenne, n'a pas été plus heureux. La conférence de Lausanne, en 1932, s'en est remise à la conférence économique mondiale de Londres, en 1933. A la veille de celle-ci, et pour sa durée, a été conclue sur la proposition du gouvernement des Etats-Unis, une « trêve économique » pour amener une détente dans les luttes économiques. Cette trêve n'a pas survécu à la conférence qui a été torpillée par la persévérance que mettaient les Etats à maintenir le désordre des monnaies.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le commerce mondial, exprimé en valeur or, soit tombé au début de 1933 à environ 35 % du chiffre qu'il atteignait en 1929. Et le Conseil National Economique de la France de remarquer dans son rapport sur les solutions nationales apportées à la crise, « qu'il serait vain de critiquer une fois de plus ces remèdes qui risquent d'aggraver et surtout de perpétuer la maladie qu'ils prétendent guérir ».

DEUXIÈME LIVRE

VERS UN ORDRE ÉCONOMIQUE NOUVEAU

CHAPITRE PREMIER

POURQUOI LES PEUPLES SE REPLIENT-ILS SUR EUX-MEMES ?

SECTION A

Les théories tendant à expliquer la paralysie des échanges

Chaque pays, en cherchant à justifier ses propres mesures de guerre économique, se présente comme une victime. Il n'a fait, prétend-il, que de subir le contre-coup des événements extérieurs ! Mais jusqu'à présent personne n'a encore calculé la part de responsabilité de son propre pays à la vague protectionniste qui déferle à travers le monde !

D'ailleurs ce serait une vaine entreprise ! Même si l'on faisait ce calcul, il ne nous fournirait pas l'explication du plus grand problème de notre temps. Il ne nous répondra pas, pourquoi à l'époque où la production et la consommation, par tous leurs éléments, tendent à l'internationalisation, le nationalisme économique a acquis partout le droit de cité ? !

A ce propos, remarquons qu'il ne faut pas confondre ce « nationalisme économique » avec le « protectionnisme ». Ce dernier se conçoit bien comme une défense de l'industrie naissante, ou comme une digue tendant à mettre à l'abri une production nationale. Or, à l'heure actuelle, nous assistons à quelque chose de très différent. Les conditions de concurrence normale n'existent point. En effet, si à d'autres époques la concurrence est déjà inégale à la base, actuellement les monnaies dévaluées, les ventes à perte (primes et subventions à l'exportation) l'ont complètement

faussée. C'est ainsi que nous ne sommes plus en présence de moyens de défense ou de représailles, mais de guerre et d'agression économique. Et c'est en cela que consiste le nationalisme économique : il veut trouver à tout prix des débouchés à l'étranger, tout en fermant hermétiquement son marché intérieur !

**
*

Les essais d'explication de ce nationalisme économique sont pour la plupart inspirés plutôt par les conséquences de celui-ci que par ses causes.

Nous trouvons des libéraux qui se consolent en disant que c'est le régime d'économie semi-dirigée qui est la cause du chaos présent. Par contre, nous rencontrons des partisans de l'économie dirigée, qui trouvent que le déséquilibre ne résulte que du fait que les économies nationales et internationales ne sont pas assez dirigées. Or, qu'elle soit dirigée ou non, une économie nationale ne peut pas normalement se retirer du reste du monde. C'est justement l'absence de relations libres et normales avec les autres pays, avec les centres des matières premières, et les marchés naturels, qui oblige les Etats à intervenir pour y remédier en donnant une nouvelle direction à l'économie nationale, et ceci sans rapport avec le problème particulier du mode d'organisation de la production.

On est unanime à déplorer l'instabilité des monnaies qui constitue une des armes les plus redoutables de la guerre économique. Or, l'impasse dans laquelle se trouvent les échanges internationaux, en est responsable pour une bonne partie. Car, pour autant que le cours de la monnaie est en rapport avec le volume des échanges, il exige une balance d'échanges favorable. Comment le serait-elle, si l'on a contre soi des murailles douanières infranchissables ?

Dès lors, les manœuvres monétaires apparaissent comme un moyen de forcer ce « blocus économique » général et réciproque où est enfermé actuellement le commerce international. Nées du protectionnisme à outrance, les manipulations monétaires n'ont naturellement pu que le renforcer et le compliquer.

D'autres économistes s'en prennent aux contingentements et à leurs conséquences, tout en oubliant que ceux-ci ne sont ni la cause ni la conséquence du nationalisme économique, mais bien plutôt un des moyens de son application. On reproche surtout aux contingentements ce qui n'en est qu'une conséquence indirecte, à savoir le « bilatéralisme », et l'on ne songe pas du tout à leur faire grief du système de prohibition tempérée qu'ils constituent, ni de l'arbitraire qui intervient dans ces mesures étatistes.

Le bilatérisme consiste en l'établissement des échanges entre deux pays sur la base d'une stricte égalité non seulement entre les avantages concédés et obtenus, mais encore entre les achats et les ventes. « Or, comme le dit M. Fougère (1), en réalité, la base du commerce international, ce n'est pas cette sorte de troc bilatéral, c'est le commerce triangulaire, qui, en nécessitant des paiements internationaux et en permettant le remboursement des dettes internationales, est la condition même de l'équilibre économique et financier du monde. »

Tout cela est très juste. Ce bilatéralisme est strictement appliqué aujourd'hui par la plupart des Etats. Mais suffit-il de constater ses méfaits pour nous expliquer ses origines, ses causes et les besoins auxquels il répond ? !

On est unanime à reconnaître que l'or est très mal réparti à travers le monde. Personne ne conteste d'ailleurs, que cela est de nature à empêcher des Etats entiers à s'approvisionner au dehors. Il en résulte forcément une diminution des échanges. Posons la question inversement : d'où vient cette mauvaise répartition de l'or entre les différents pays ?

Certes, on donne à entendre des réponses bien variées. Certains l'attribuent à la politique prudente et prévoyante des dirigeants de certains pays (qui sont parvenus à accumuler chez eux des stocks importants du métal jaune). D'autres en font la conséquence inévitable des paiements politiques qui ont suivi la guerre, oubliant à ce propos, que cette répartition n'était pas meilleure ni avant ces paiements, ni après leur cessation.

(1) Voir les déclarations de M. Fougère, président de l'Association Nationale d'Expansion Economique, journal *Excelsior*, du 29 décembre 1934.

Mais n'y a-t-il pas une cause profonde et permanente, qui travaille sans cesse à la mauvaise répartition de l'or entre les différents pays ?

En effet, tous les obstacles et toutes les restrictions à la libre circulation des produits sont causes directes de la mauvaise répartition de l'or. Car, les pays qui sont dans l'obligation de s'approvisionner à l'étranger, envoient leur or à leurs fournisseurs. En même temps, l'or ne rentre pas chez eux, car leurs exportations sont entravées partout par les contingentements et par les murailles douanières. La circulation en est d'autant plus réduite que la plus grande partie des échanges qui ont encore lieu se font à la base d'une stricte réciprocité et au moyen de compensations. Cette dernière méthode est appliquée surtout par les pays qui n'ont plus d'or pour payer leurs fournisseurs. Chez les autres pays acheteurs, on assiste à un courant ininterrompu de l'or vers les pays fournisseurs, où il s'accumule, et d'où il ne sort plus.

Une redistribution artificielle de l'or entre les différents pays n'y changera rien, tant que le lit de son courant restera le même et ira dans la même direction. Car, l'or ne tardera pas à s'accumuler de nouveau et le problème restera entier.

La mauvaise répartition de l'or plutôt qu'une cause, nous apparaîtrait ainsi, comme une conséquence permanente et organique des entraves mises à la liberté des échanges.

D'aucuns sont venus, à certaines époques, attribuer l'élévation incessante des droits de douane à la hausse des prix. Ceci au moment où il faut raisonnablement présenter les choses d'une manière inverse. Pour autant que les prix sont en rapport avec les tarifs douaniers, à l'augmentation des tarifs correspond une augmentation des prix.

Par contre, d'autres économistes entendaient attribuer l'élévation des barrières douanières à la baisse des prix, qui prive, disent-ils, par exemple, les pays agricoles des moyens de s'approvisionner auprès des pays industriels. Cette baisse des prix n'est-elle pas, elle aussi, conséquence inévitable de la diminution de la demande, entravée par les barrières douanières ? !

D'autres économistes enfin, ont tendance de voir les choses encore plus simplement. La hausse des tarifs, disent-ils, n'est venue que comme un expédient budgétaire au secours de la tré-

sorerie. (Ce cas d'ailleurs est peu fréquent de nos jours chez les nations civilisées.) Mais pour autant qu'il est conforme à la réalité, il est également une conséquence néfaste du nationalisme économique. Celui-ci empêchant le libre épanouissement des économies nationales, les prive de la possibilité de fournir leur contribution correspondante aux dépenses publiques.

SECTION B

Les véritables causes de la paralysie des échanges

Les conséquences et les résultats du nationalisme économique ne nous donnent pas l'explication de l'encerclement général et réciproque qui pèse encore à l'heure actuelle sur toutes les économies nationales. Cette explication demande une étude approfondie non seulement de la structure de la production et de la consommation, mais aussi l'examen des réactions psychologiques des peuples pendant la guerre et à son lendemain.

Les dernières vingt années sont caractérisées par le développement des théories autarchiques qui se sont répandues à l'issue de la guerre. Celle-ci a en effet renforcé partout l'aspiration vers l'indépendance, vers le non-assujettissement économique. La guerre a démontré l'extrême péril qu'il y a dans l'isolement, pour un pays dont l'économie dépend exagérément des échanges internationaux. Au lendemain de la guerre, la dépendance à l'égard de l'étranger est apparue très nuisible, aussi en temps de paix, à cause de la dépréciation des monnaies. En effet, les pays à monnaie dépréciée éprouvaient de grandes difficultés à acheter à l'étranger ce dont ils avaient besoin, et ces achats, si réduits qu'ils soient devenus, ont rendu l'assainissement financier problématique et difficile. D'ailleurs, la dépendance économique entraînait toujours la pénétration et parfois l'intervention de l'étranger. Et plus un pays dépend du dehors, plus ces conséquences sont inévitables.

L'incertitude qui plane de nouveau sur le monde quant à l'avenir des relations internationales, donne à ces considérations une force probante toute particulière. Leurs effets psychologiques tendent à se ressembler dans les différents pays d'autant plus

que les véritables causes du nationalisme économique viennent les appuyer.

Quelles sont les causes du nationalisme économique ?

Elles sont de deux ordres. Les unes ont trait à la production, ou plus exactement à la production « artificielle », comme on le verra par la suite. Les autres ont trait à la consommation, ou plutôt à sa condition essentielle — le pouvoir d'achat.

Nous appellerons production « naturelle » celle qui est créée dans un milieu qui s'y adapte par sa vocation naturelle. Et nous considérerons comme production « artificielle » celle qui s'établit dans un milieu impropre à la faire vivre naturellement.

La guerre a donné une impulsion très forte au développement de cette dernière production, car l'adage « nécessité fait loi » a été appliqué pendant la guerre même au domaine économique. On a vu apparaître un peu partout des industries, ou dépourvues de matières premières, ou auxquelles manquaient les conditions essentielles à la production. L'exemple le plus généralisé est celui de l'existence d'une métallurgie dans des pays sans houille ou sans minerais !

Ainsi le monde possédait, en 1918, une foule d'industries nées des besoins artificiels et passagers de la guerre, qui auraient dû logiquement disparaître avec elle. Or, la démobilisation de cette industrie de circonstance ne s'est effectuée nulle part, à moins que des difficultés insurmontables n'aient provoqué l'effondrement de ces industries, et aient ouvert ainsi par le désastre la voie à la logique et au bon sens. (On peut citer notamment la disparition des deux grosses firmes italiennes : la « Ilva » et « l'Ansaldo ».)

Non seulement on n'a pas adapté ces industries à l'état réel des choses, mais encore on a placé partout ces industries sous la tutelle de l'Etat. Celui-ci leur a passé des commandes, les a encouragées par toutes sortes de primes et leur a réservé le marché national, en le fermant aux produits étrangers.

C'est alors qu'apparurent les murailles douanières à l'abri desquelles toutes les « industries artificielles » s'efforcèrent de vivre et de se défendre contre les assauts incessants que leur livraient les « industries naturelles » des mêmes produits. Les tarifs douaniers avaient un double objectif. D'abord, empêcher les produits étrangers de faire concurrence aux produits natio-

naux sur le marché national. Permettre ensuite, vu la hausse des prix inévitable sur le marché intérieur, de faire couvrir, en partie ou en totalité, par le consommateur national, la différence du prix de revient entre la production « naturelle » et la production « artificielle ».

Dans ces conditions, une protection douanière exagérée devient condition *sine qua non* à l'existence même des économies nationales. Elle leur est non seulement nécessaire, mais indispensable. Par son importance, elle prend même le dessus sur les autres éléments de la production proprement dite. Avec les barrières douanières, cette industrie « artificielle » vivra, mais le jour où elles disparaîtront, elle sombrera !

Mais cette production, il s'agit de l'écouler. Nous abordons ici la deuxième grande cause de la course aux armements douaniers, celle du fléchissement du pouvoir d'achat mondial. Comment pouvait-on écouler les produits quand la clientèle solvable va en diminuant ? !

M. Jacques Duboin, qui défend cette thèse avec beaucoup de fougue, cite à ce propos des chiffres très caractéristiques. Le revenu global des citoyens des Etats-Unis, qui était de 2.100 milliards de francs en 1929, n'a atteint que 1.000 milliards en 1932. Le revenu total des Allemands, estimé à 456 milliards en 1929, n'est plus que de 330 milliards en 1932. Le Bureau International du Travail évalue à 1.800 milliards de francs la perte annuelle du pouvoir d'achat résultant du chômage.

Les chiffres de la diminution du volume des échanges internationaux ne sont pas moins éloquents. De 750 milliards de francs en 1930, il descend à 280 milliards en 1932 !

Il existe bien un rapport direct entre la chute du pouvoir d'achat et l'effondrement du volume des échanges internationaux. Car la diminution générale du pouvoir d'achat amoindrit encore les exportations. Les industries d'un pays ne pouvant plus compter sur une clientèle solvable à l'étranger, se mettent à l'abri des barrières douanières pour se réserver au moins la clientèle solvable de l'intérieur. Cette clientèle est de plus en plus recherchée, car si la production massive, grâce aux perfectionnements techniques, augmente sans cesse, le pouvoir d'achat ne se développe pas et tend même à décroître.

Les barrières douanières deviennent ainsi d'une part « partie organique » de l'industrie artificielle, d'autre part le moyen de couvrir la clientèle intérieure, seule solvable. Il devient ainsi possible de comprendre les raisons pour lesquelles les peuples se replient sur eux-mêmes.

CHAPITRE II

LE REcul DES AUTARCHIES

SECTION A

A la recherche des solutions.

Personne ne songerait à contester que la paralysie des échanges internationaux engendre le chômage et la misère, et ouvre la voie à l'aventure et à la guerre. M. René Giraud (1) le fait remarquer très justement : « ... La crise dont nous souffrons, imputée par les uns à la surproduction, par les autres à la sous-consommation, à l'inégale distribution de l'or, à la spéculation, n'est, en définitive, que la conséquence d'une répartition défectueuse des produits, résultant du « nationalisme économique ».

Cette « défectueuse répartition des produits » a été mise à l'étude à maintes reprises dans différents pays, mais on ne pouvait attendre de résultats valables de mesures prises unilatéralement. D'ailleurs, les négociations internationales elles-mêmes n'ont abouti à rien de durable ni de rationnel.

Dans un chapitre précédent, nous avons énuméré les différentes tentatives que l'on a faites depuis la guerre pour ranimer les échanges internationaux. Toutes se sont terminées par des recommandations qui faisaient preuve de la meilleure bonne volonté. Déjà, en 1920, la conférence de Bruxelles a préconisé

(1) René Giraud, *Economie de l'Europe Future*, p. 32. Editions Valois, Paris.

le retour graduel à la liberté du commerce. Les résolutions des autres conférences économiques n'ont parlé que de réciprocité bienveillante, de traitement de faveur, d'abolition des prohibitions et de simplification et d'uniformisation des formalités douanières.

En présence d'une si formidable accumulation de bonne volonté et de bonnes idées, on ne peut que rester stupéfait des résultats, presque nuls, qui en ont été la conséquence. Examinons de plus près la manière, l'envergure et la base même des efforts déployés.

Le « Projet d'ordre du jour annoté » qu'a soumis la commission préparatoire des experts, à la conférence monétaire et économique de Londres en 1933 (1), pourra nous servir de cadre fidèle pour cet examen. Il reflète en effet l'esprit de toutes les conférences qui ont précédé celle de 1933, et l'évolution de l'attitude des gouvernements sous le coup des événements.

Dans la résolution de la conférence de Lausanne du 15 juillet 1932, le problème est mis à l'ordre du jour de la conférence de Londres de la manière suivante :

« Questions économiques : Amélioration du régime de la production et des échanges en ce qui concerne particulièrement la politique douanière ; les prohibitions et restrictions d'importations et d'exportations ; les contingents et autres entraves au commerce ; les ententes entre producteurs. »

L'on peut constater qu'il n'y a dans cette disposition aucun élément nouveau par rapport au passé, quoique le rapport de la Commission préparatoire des Experts se soit permis une pointe de critique quant à la politique des années précédentes. Ce rapport déclare en effet (p. 27), « que la convention de 1927 envisageait le problème des restrictions et des prohibitions comme un problème isolé, sans se préoccuper des mesures propres à modifier les circonstances économiques qui en étaient les causes directes ou indirectes ».

Et le rapport d'ajouter : « Dès lors, si l'on entreprenait une action systématique, portant sur l'ensemble des mesures économiques, financières et monétaires (règlement des dettes intergouvernementales et autres dettes extérieures, assainissement de la

(1) Publication de la S. D. N. : C.48.M.18.1933.II. (conf. M.E.I.).

situation financière des différents pays, stabilisation monétaire, meilleur équilibre des prix, etc.), on pourrait en attendre le retour à un régime normal comportant la disparition des diverses formes de restrictions au commerce international. Cette action n'exclut d'ailleurs pas la possibilité de recourir à des mesures de transition tendant, par voie, soit autonome, soit bilatérale, à élargir les contingents existants pour les rapprocher du niveau normal des échanges ; elle n'exclut pas davantage le recours à des ajustements tarifaires et à des accords pour l'organisation de la production, si cela paraît dans certains cas nécessaire pour permettre d'arriver progressivement à la suppression totale des restrictions commerciales. »

Ces passages nous donnent une vue d'ensemble du rapport qui nous permettra d'analyser le programme qu'il propose.

Au premier abord on est tenté d'accuser les experts d'avoir dépassé leurs pouvoirs. On leur demande en effet d'étudier « l'amélioration » du régime des échanges, et ils poussent leur étude jusqu'à préconiser des moyens d'arriver à une « suppression totale des restrictions commerciales ». Nous verrons par la suite que cependant le zèle des experts n'est pas allé assez loin.

D'autre part, il faut constater que les experts, qui avaient critiqué la méthode qui consistait à traiter la question des barrières douanières comme un « problème isolé », ont fini par tomber, eux aussi, dans le même défaut. Car après avoir effleuré l'idée d'une action systématique d'ensemble, ils ont eu hâte de souligner qu'elle n'excluait pas des mesures transitoires, autonomes ou bilatérales, des accords pour l'organisation de la production et des ajustements tarifaires.

Cette organisation de la production est définie par la suite (page 33), comme tendant à « faciliter et à discipliner les efforts déjà accomplis par certaines catégories de producteurs, soit pour atténuer les effets fâcheux sur l'économie générale, d'interventions inspirées de préoccupations trop étroitement nationales ». Le rapport loue par la suite les ententes économiques internationales qui ont contribué à la « stabilité des prix » et qui constituent un « élément d'ordre dans le désordre ».

Or, ici plusieurs questions se posent. On parle de discipliner et de faciliter les efforts accomplis par certaines catégories de

producteurs, or ceux-ci sont inspirés par des intérêts encore plus étroits que ceux qu'inspirent les « préoccupations trop étroitement nationales » dont on souhaite vaguement l'atténuation. Les efforts concertés de tous les peuples doivent-ils tendre à encourager ce genre d'ententes ? Et même s'il ne s'agit que de quelques consortiums nationaux, n'y a-t-il pas danger à leur permettre d'associer leur production à celle des ententes de producteurs d'autres pays pour réaliser des vues égoïstes ? N'est-ce pas aller à l'encontre du but cherché ? !

Un point encore doit retenir notre attention. On attribue à ces ententes le privilège du « maintien et de la stabilité des prix ». Or, de quoi résulte en réalité cette stabilité des prix que provoque le fonctionnement de ces ententes économiques ? Elle résulte du monopole ou du quasi-monopole de fait, qu'exercent ces ententes économiques dans une production ou dans une série de productions. La capacité de leur production leur donne le moyen de réduire toute concurrence, et de fixer librement les prix. Et ici se pose une grande question de principe :

Les nations doivent-elles aspirer à établir la stabilité des prix à l'abri de la puissance de monopole de production et de vente, réunie entre les mains d'une entente des producteurs ? ! Ne serait-il pas plus raisonnable d'atteindre la stabilité des prix au moyen d'une production rationnelle, libre et normale, qui répondrait à une consommation solvable et régulière ? En d'autres termes, rétablir le jeu normal de la loi de l'offre et de la demande.

On est enclin de croire que les experts n'admettent pas ce point de vue. Car ils semblent donner leur préférence aux ententes entre producteurs. Le rôle des gouvernements, d'après eux, est de les encourager. Leur « action se conçoit notamment dans le cas où les producteurs ne sont pas actuellement en état de discipliner eux-mêmes la production et la distribution de leurs produits ». Le rôle des gouvernements dans ce domaine devient donc secondaire. Leur effacement devant la poussée des intérêts particuliers, n'est nullement de nature à encourager une reprise des échanges !

Quant aux « ajustements tarifaires », le second moyen suggéré par les experts, une action systématique d'ensemble n'en exclut pas, disent-ils, l'adoption autonome ou bilatérale de certaines modifications des tarifs. Ceci nous paraît assez probléma-

tique. D'ailleurs les experts eux-mêmes n'y croient pas, ils déclarent (p. 28) « qu'aucun pays ne pourrait adopter ou maintenir une politique douanière libérale si les autres pays persévéraient dans une politique contraire », oubliant ainsi leurs recommandations précédentes. Car on ne voit pas, après une telle affirmation, à quoi peuvent aboutir des mesures autonomes ou plurilatérales si elles n'obtiennent pas l'adhésion de tous les Etats producteurs et consommateurs.

On parle d'élargir les contingents existants pour les rapprocher du niveau normal des échanges. Ceci n'est qu'un vœu, irréalisable, car les contingents sont la négation même du courant normal des échanges. Ils constituent en effet un système de prohibition tempérée. La question se pose de leur existence ou de leur disparition, mais non de leur perfectionnement. Tout au plus, un changement des contingentements pourrait donner satisfaction à quelques intérêts particuliers, mais il ne pourrait rouvrir la voie aux échanges.

A l'encontre de ceux qui s'attachent à de mesquins marchandages autour des contingentements, certains prétendent s'élever plus haut et ils recommandent une application aussi générale que possible de la clause inconditionnelle et illimitée de la nation la plus favorisée, dont l'emploi avait été préconisé par toutes les conférences économiques internationales réunies depuis la guerre. Si les recommandations de ces conférences n'ont pas été mises en pratique, il ne faut pas accuser celles-ci de négligence, mais bien en rejeter la responsabilité sur les conditions qui ont rendu l'application de la clause de la nation la plus favorisée impraticable et même impossible.

On peut en effet considérer la clause de la nation la plus favorisée comme la prisonnière d'un cercle vicieux. D'une part, elle suppose des circonstances normales dans le domaine économique. Lorsque ces circonstances ne se réalisent point, un accord général est impossible et des accords partiels s'imposent. Or, ces accords partiels (bilatéraux ou plurilatéraux) sont irréalisables à leur tour, s'ils ne sont pas accompagnés de l'octroi réciproque de la clause de la nation la plus favorisée, autrement les Etats risqueraient d'être dupes des accords qu'ils ont signés. On arrive ainsi à une impasse dont il est impossible de sortir tant qu'on

affecte d'ignorer les causes profondes de la paralysie des échanges.

Nous pouvons donc conclure que la question du remède à l'arrêt des échanges n'a pas été réellement posée aux différentes conférences internationales. On a cherché à s'attaquer aux effets plutôt qu'aux causes. Les difficultés que l'on a éprouvées à régler les dettes extérieures, à assainir les finances, à stabiliser les monnaies, ainsi qu'à pallier au déséquilibre des prix ne sont que les résultats et les conséquences de la paralysie des échanges internationaux. Le fait que ces avaries de l'organisme économique mondial sont de nature à aggraver encore davantage la situation dans l'avenir, ne change en rien cette caractéristique initiale.

Le fait d'avoir posé le problème, incomplètement et sans hardiesse, a voué d'avance tous les efforts à un échec certain.

SECTION B

Comment fera-t-on reculer les autarchies ?

Nous avons démontré dans un chapitre précédent comment l'industrie dite « artificielle » et le fléchissement du pouvoir d'achat ont été à l'origine des perturbations considérables des échanges internationaux. Nous ne nous arrêterons pas ici sur l'étude des problèmes du pouvoir d'achat. Non pas qu'ils soient très complexes, mais ils touchent à une multitude de problèmes économiques, commerciaux, sociaux, et à la question du régime de la propriété, de sorte que nous ne nous risquons pas à dévier du sujet principal de notre étude. Le fléchissement du pouvoir d'achat ne sera étudié ici qu'en rapport avec la rationalisation de la production et des échanges, sans laquelle toute augmentation du volume de ce pouvoir d'achat ne serait que passagère et illusoire.

En effet, on chercherait en vain dans les différentes études faites depuis la guerre par toutes sortes de commissions d'experts, grandes et petites, une étude ayant pour but de revenir aux principes reconnaissant les vocations naturelles de la production et la division internationale du travail. Pourtant, c'est là que se trouve la clef de la situation.

Il faut remonter dans le passé pour découvrir certaines vérités qu'on feint aujourd'hui d'ignorer. Dans les « Sophismes Economiques » de Frédéric Bastiat (1), nous trouvons déjà la défense enthousiaste de ce « bon marché » qui « appartient à tout le monde ». Parlant des régions et pays « favorisés » pour certaines productions, Bastiat s'écrie : « Leurs produits, représentant moins

(1) Voir Frédéric Bastiat, *Œuvres complètes*, édit. 1854. Tome IV, p. 43 et suivantes.

de travail, sont moins rétribués; en d'autres termes, ils sont à *meilleur marché*, évidemment ce n'est pas le pays producteur, mais le pays consommateur, qui en recueille le bienfait. »

Développant son opinion « que les échanges accomplis avec les pays les plus favorisés de la nature sont les plus avantageux », Bastiat ajoute spirituellement dans un passage bien connu : « Par où l'on voit l'énorme absurdité de ce pays consommateur, s'il repousse le produit précisément parce qu'il est à bon marché ; c'est comme s'il disait : Je ne veux rien de ce que la nature donne. Vous me demandez un effort égal à deux pour me donner un produit que je ne puis créer qu'avec une peine égale à quatre ; vous pouvez le faire parce que chez vous la nature a fait la moitié de l'œuvre. Eh bien ! moi, je le repousse, et j'attendrai que votre climat, devenu plus inclément, vous force à me demander une peine égale à quatre, afin de traiter avec vous *sur le pied d'égalité*. »

Dans ces passages, Bastiat nous ramène en effet à l'examen d'un ensemble de questions que nous devons tout de même oser nous poser. D'abord, si nous envisageons les choses d'une manière objective : Que signifie cette volonté générale de faire abstraction des vocations particulières, que fournit la nature pour chaque production ? Comment admettre le gaspillage inouï que se permettent les économies nationales dans leurs efforts pour parer aux insuffisances des conditions naturelles à la production de nombreux produits ? Jusqu'où entend-on pousser ce rêve du « pays complet », entreprise contre nature dans un monde qui est par lui-même une unité économique unique et dont les différentes parties sont appelées à se compléter les unes les autres ?

Il est indispensable de renoncer à cette volonté, à ce gaspillage et à ce rêve pour rétablir les échanges internationaux sur des bases solides, durables et justes. Cette renonciation en vue d'un ordre économique nouveau, implique d'abord et avant tout une action pour débayer le terrain afin de permettre une coordination ultérieure de la production, conformément à la division naturelle internationale du travail.

La tâche qui s'impose peut être résumée ainsi : Réduire les « industries artificielles » et tendre à leur disparition totale. Donner toutes les possibilités d'un libre épanouissement aux diffé-

rentes « industries naturelles » en leur assurant les débouchés les plus larges possibles.

La tâche ainsi définie clairement, nous permet de préciser les problèmes pratiques qu'elle soulève, problèmes ignorés dans tous les projets élaborés jusqu'à ce jour, en vue de la reprise des échanges internationaux.

On peut diviser ces problèmes pratiques en deux catégories. Les uns ayant trait à la disparition des « productions artificielles », les autres étant en rapport avec le développement des « productions naturelles ».

La disparition des « productions artificielles » soulève des questions de réparations, d'indemnités, de sauvegarde du niveau de vie et de la certitude pour un pays de trouver dans d'autres pays, en échange de sa production, tout ce dont il a besoin.

L'atteinte portée aux droits acquis ne saurait, en effet, rester sans réparation ni indemnité en régime légal. Le préjudice qu'ont subi les ouvriers, les capitalistes, les transporteurs et les agents de toute sorte du fait de la disparition des industries qui constituaient pour eux une source de revenus, doit être compensé. Certes, la plupart de ces catégories de personnes seront appelées à d'autres fonctions dans des industries naturelles qui seront créées par la mise en application du plan mondial de réorganisation de la production. Mais on ne pourra certainement pas parvenir à une réintégration totale dans les cadres nouveaux. Des dédommagements s'imposeront. Tant qu'ils ne seront prévus, il sera impossible de vaincre l'opposition des milieux qui craignent toute atteinte à leurs droits acquis.

Pour n'avoir pas posé préalablement la question des réparations, il a été impossible jusqu'à présent de projeter la réduction progressive des « industries artificielles ». Les fonds nécessaires pour ces indemnités ne peuvent que venir de la source même du mal. En effet, en éliminant le gaspillage actuel dans le prix de revient, gaspillage dû au supplément d'efforts nécessaire pour parer à l'insuffisance des vocations naturelles, tous les pays feraient des économies considérables. Ces économies permettront l'indemnisation de ceux qui en sacrifiant leurs intérêts personnels ont permis de les réaliser. Tous les peuples consentiront à payer la rançon de la libération du fardeau qui constitue aujourd'hui

pour eux un joug à la fois vaniteux, féroce et insensé.

Il est nécessaire d'étudier un système propre qui permettrait d'encourager les perfectionnements techniques de la production, en l'absence de la concurrence acharnée qui était jusqu'à présent le stimulant de toute amélioration.

La question de la réadaptation de la main-d'œuvre et du personnel des « industries artificielles » doit également faire l'objet d'études approfondies et détaillées. Il faudrait aussi encourager l'organisation de nouveaux cadres qui permettraient cette réadaptation des masses libérées par la disparition de ces industries. Ce n'est certes pas un problème purement technique. Il faudra tenir compte des aptitudes spécialisées du personnel, de son genre de vie et de son niveau social. Ce plan nécessitera certaines migrations, et échanges de populations, qui seront effectués non pas en raison de leur race et de leur religion, mais bien en considération de leurs aptitudes et de l'utilité maximum qu'ils peuvent apporter à la production mondiale.

Il faudrait mettre à l'étude un plan d'ensemble de la mise en valeur des pays neufs. Car la division internationale du travail concerne non seulement les ressources déjà exploitées, mais aussi toutes celles, qui vierges encore ont échappé jusqu'à présent à l'assaut de notre civilisation.

La question de la sauvegarde du niveau de vie actuel des différentes nations, et son élévation conformément aux progrès techniques, doit également faire l'objet d'un plan d'ensemble. Car il est évident qu'aucun pays ne consentira à céder quoi que ce soit de son organisme économique actuel, s'il risque en le faisant d'abaisser son niveau de vie. Il s'agit donc non pas de changer le niveau quantitatif, mais le niveau qualitatif. Ceci exige une estimation préalable des gains que chaque pays pourra réaliser par le plein épanouissement de ses « industries naturelles » ; le calcul de ce que chaque pays pourra se procurer sur le marché mondial avec son nouveau volume de revenus, et enfin l'étude des conditions de l'établissement d'un nouveau système de prix.

Une question très importante se pose encore à savoir la certitude que doit avoir chaque pays de trouver dans d'autres pays en contre-partie de sa propre production, les produits qui lui sont nécessaires. Cette préoccupation doit naturellement être examinée

dans le cadre d'une économie universelle nouvelle. Ce problème est d'ailleurs bien plus facile à résoudre aujourd'hui que jadis, depuis que l'abondance a succédé à la rareté.

Mais toutes les questions concernant la transformation et la disparition des industries dites « artificielles », ne peuvent être abordées séparément. Elles n'existent qu'en rapport et en vue d'un ordre nouveau, où chaque produit sera créé dans le milieu qui lui conviendra le mieux, et où par conséquent la contribution de l'homme et de son génie sera la moins grande. En d'autres termes, un milieu où à un rendement maximum correspondra un effort minimum.

Cet essor à donner à la « production naturelle » pose à son tour une multitude de problèmes qui doivent faire l'objet d'études détaillées. Il faut déterminer dans quel milieu une industrie est naturelle, dans quel milieu elle ne l'est pas. Il s'agit ensuite de fixer à travers le globe les moyens de distribution des produits.

Mais on ne pourra aborder ces études utilement que lorsque toutes les nations du monde se seront données des gages sérieux et durables, sûrs et inaltérables, de leur intégrité territoriale et de leur indépendance politique. Cela impliquera évidemment la consolidation des frontières actuelles, chose de nature à choquer certains irrédentismes. Mais la question des frontières perdra beaucoup de son acuité, au moment où elle ne sera plus soumise à la pression impérieuse de considérations économiques. Alors, des accords libres, à la base du principe de libre disposition des peuples d'eux-mêmes, seront possibles et tendront à la réadaptation rationnelle des frontières.

Les gages qui seront fournis à toutes les nations constitueront la clé de voûte de tout le système. Ils ne peuvent venir que d'une source unique, celle de la communauté organisée et universelle de toutes les nations. Il ne s'agit plus d'une union libre, à la merci des caprices et des ambitions, mais d'une union organique et obligatoire. Cela implique la cession réelle d'une part de la souveraineté nationale, en faveur d'une sorte de « souveraineté internationale ». Cette « souveraineté internationale » appartiendra à l'ensemble des nations désarmées dans un cadre de sécurité collective résultant d'une action concertée, organisée et prévue contre l'agresseur, strictement et préalablement défini.

Nous venons de tracer les grandes lignes des études nécessaires en vue d'un plan général d'ensemble de réorganisation de l'économie universelle. Celle-ci est en effet indispensable pour la reprise et pour la normalisation des échanges internationaux. C'est pour avoir évité d'aborder ce plan de front, et pour n'avoir qu'effleuré les problèmes qui s'y attachent, que la situation va en empirant d'année en année. C'est de cette réorganisation, en définitive, que dépend le recul des autarchies, car elle seule pourra les faire reculer !

CHAPITRE III

DE LA NON-DISCRIMINATION EN MATIERE ECONOMIQUE

De ce qui précède, essayons maintenant de dégager et de définir un principe directeur qui, d'après nous, régira les rapports économiques entre les différents pays, et les échanges des différents produits, dans le cadre nouveau d'une économie mondiale réorganisée.

Nous pouvons résumer ce principe en trois points :

A. *Liberté d'accès aux sources des matières premières et circulation libre et normale de celles-ci.*

B. *Liberté de la production qui ne sera pas soutenue par la protection douanière et autres moyens artificiels.*

C. *Liberté d'accès à tous les marchés, à tous les centres d'écoulement et d'absorption des produits.*

SECTION A

De la liberté économique.

Chacune des libertés énumérées ci-dessus, ne doit plus être prise dans le sens classique d'une faculté d'agir qui n'est gênée ni par une autorité arbitraire ni par des lois tyranniques. Car les dernières décades ont changé et transformé le sens et le contenu de la notion de la liberté. Celle-ci, en soi et à elle seule,

n'est plus qu'une chose très vague. Elle n'existe en effet qu'en rapport avec un milieu, dans un cadre et en vue d'un but défini. Ceci nous explique l'existence aujourd'hui des différentes acceptions du mot « liberté » : « liberté démocratique », « liberté dans le cadre de l'Etat », « liberté dans le cadre de la corporation », « liberté dans les limites de la volonté de X... », etc. Il est vrai que dans plusieurs de ces conceptions, le mot « liberté » représente plutôt une parure, toujours en honneur, mais cela ne change en rien ni le cadre ni le but.

Tout ceci nous oblige à bien préciser notre pensée, quand nous parlons de liberté dans le domaine économique. Celle-ci, d'ailleurs, ne peut plus se concevoir comme jadis. L'économie mondiale a avancé à pas de géant depuis Adam Smith et ses disciples. Ses rouages se sont tellement amplifiés et compliqués que l'intervention non coordonnée de la libre concurrence, l'exercice du travail et l'emploi des capitaux, tels que les exigeait Adam Smith, n'aboutiraient qu'à l'anarchie. La liberté économique, de nos jours, ne peut être, en effet, que « organisée, contrôlée et défendue », selon l'expression de M. P.-E. Flandin.

Dans quel milieu, dans quel cadre et en vue de quel but se conçoit la liberté ?

La liberté économique ne peut plus se concevoir aujourd'hui que dans un seul milieu : celui qui s'étend sur l'univers entier !

Le monde ne forme plus, de nos jours, qu'une seule unité économique. Le démembrement actuel de l'économie mondiale ne dément pas cette constatation. Il est d'ailleurs incapable de résister longtemps à une évolution vers l'internationalisation qui le dépasse.

Or, l'unité économique que représente le monde suppose forcément la solidarité de toutes les économies nationales qui, pour être organique, ne peut être assise que sur le principe de la division internationale du travail.

Et voici le milieu propre à cette liberté : une économie universellement organisée, où chacun aura sa tâche bien définie, où la production quelle qu'elle soit, et d'où qu'elle vienne, sera appelée à satisfaire des besoins sans considération des frontières politiques, et sans aucune discrimination.

La liberté économique ne peut plus se concevoir que dans un seul cadre : celui qui permet le plein épanouissement des industries « naturelles » !

Dans un chapitre précédent, nous avons tracé les grandes lignes de l'organisation du nouveau cadre. Il suppose l'absence de toute entrave à la production, à la circulation et à la consommation naturelles et normales. Il suppose la concurrence débarrassée de tout ce qui la fausse et la déforme. Il suppose un équilibre organisé et stable entre la production et la consommation.

La liberté économique ne peut plus se concevoir qu'en vue d'un seul but : la disparition totale de la misère !

Ce but ne paraît plus être une chimère de nos jours. L'organisme producteur mondial, malgré les énormes obstacles mis à son développement, a atteint un tel degré de rendement que la rareté, en fait, n'existe plus. Nous nous trouvons en présence d'une surproduction par rapport au volume de la consommation actuelle ; mais nous sommes surtout en présence d'une sous-consommation croissante. D'où, malgré l'abondance actuelle, disette et misère. Cet état de choses ne saurait persister.

Dans une organisation mondiale assurant le plein épanouissement de la production naturelle en vue de la suppression de la misère, la liberté « organisée, contrôlée et défendue » en matière économique recouvre tout son sens et la plénitude de son action et de ses effets.

SECTION B

Les domaines d'application de la liberté économique.

Attachons-nous maintenant à analyser l'application de la liberté économique, telle que nous venons de la préciser, dans les trois domaines que nous lui avons désigné.

a) *Liberté d'accès aux sources des matières premières et organisation de la libre circulation de celles-ci à travers le monde.*

La ruée vers les sources des matières premières était et est une des causes principales des rivalités incessantes entre les différentes nations. Celles-ci persisteraient tant que la mauvaise répartition des matières premières, provoquée par tout un système d'obstacles et d'empêchements à leur distribution équitable entre les différents pays, ne sera enrayée.

Au lendemain de la guerre, au moment où l'on avait encore de grandes illusions, on voyait dans certains écrits d'une haute valeur une allusion au problème brûlant de la répartition des matières premières. Le troisième des quatorze points du Président Wilson parlait de « ... l'établissement de conditions commerciales égales pour toutes les nations consentant à la paix et s'associant pour son maintien ». De même, l'article 23, § e, du Pacte de la S.D.N., parle d'un « équitable traitement du commerce » pour les membres de la Société.

On n'a pas tardé d'ailleurs à se convaincre que cette « égalité » et cette « équité » ne concernent en rien le problème des matières premières. En effet, la conférence de la Paix a repoussé une proposition française, ainsi conçue :

« Les aliments, les combustibles, et les matières dont dépend la vie industrielle de tous les pays, ne pourront être un objet de monopole, et de taxes d'exportation ou de prix différentiels de la part des pays qui les possèdent. »

Des propositions semblables, basées justement sur l'article 23 du Pacte, ont été soutenues par le représentant de l'Italie à la Conférence Internationale du Travail à Washington en 1919, et au Conseil de la S.D.N. en 1920. Les résultats ont été nuls. Il ne reste que le rapport du Professeur Gini, de l'Université de Padoue, qui préconisait l'institution d'un office international des matières premières, chargé de contrôler les matières premières et de les répartir dans le monde.

Lors des négociations concernant le pétrole qui eurent lieu au lendemain de la guerre entre les Etats-Unis et l'Angleterre, une suggestion américaine à ce sujet a été ainsi conçue (1) :

« Le gouvernement des Etats-Unis présume qu'il est généralement reconnu que les besoins en pétrole sont supérieurs à la production, mais il estime que le privilège d'explorer et d'exploiter les ressources pétrolifères du monde, partout où elles existent, doit être accordé librement et sans distinction, vu que ce n'est que le développement sans restriction de ces ressources qui pourra permettre de faire face aux besoins du monde. »

L'échec de cette tentative directe d'institution d'un régime nouveau est dû apparemment à l'intransigeance des gouvernements qui se sont inclinés devant les revendications immédiates de leurs industries nationales. En fait, cet échec résulte de ce que le problème a été posé isolément, de sorte que les nations productrices de matières premières ont pu avoir le sentiment qu'elles donneraient sans recevoir de contre-partie, et qu'elles risqueraient de perdre le contrôle de leur économie nationale.

Si nous posons le même problème dans un milieu et dans un cadre nouveaux, tels que nous les avons exposés précédemment, son aspect change. Le problème n'est plus isolé, mais il fait partie d'un plan d'ensemble. On ne s'adresse plus à certains pays pour en exiger des sacrifices unilatéraux, mais on leur demande leur adhésion à une organisation nouvelle du monde économique, consacrant l'interdépendance des économies de tous les pays du

(1) Voir la note de M. Colby à Lord Curzon du 20 novembre 1920. « Corresp. between His Majesty's Government and the U.S. Ambassador Respecting Economic Rights in Mandated Territories. » Published by the Foreign Office : Miscellaneous No. 10 (192).

monde. Nous cherchons à bâtir cette interdépendance sur des bases nouvelles, inspirées non seulement par l'équité et par l'égalité, mais aussi par la solidarité.

On ne saurait concevoir la liberté économique sans la liberté d'accès aux sources des matières premières et la liberté de leur circulation. Les matières premières n'appartiennent pas à certains pays, et ne sont point réservés à leurs ressortissants. Les matières premières appartiennent au monde entier, et sont appelées à satisfaire les besoins de ses populations, sans distinction de nationalité ou de race.

b) *Liberté de la production qui ne pourra compter ni sur la protection douanière ni sur autres moyens artificiels de soutien.*

Cette liberté de la production doit se confondre avec la liberté de l'initiative. L'initiative prend parfois même le dessus. On ne saurait en effet limiter d'une manière quelconque le droit à l'initiative de chacun en matière économique. D'ailleurs, toutes les initiatives personnelles prises dans le domaine national, ont bien vite traversé les frontières pour devenir la propriété du monde entier.

Mais cette liberté de la production a encore un sens. La concurrence ne pouvant plus compter, dans le cadre économique nouveau, sur les barrières douanières et sur les autres moyens artificiels de soutien, deviendra vraie, loyale et honnête. Elle atteindra son maximum d'effet le jour où les conditions économiques de la production d'un seul produit seront égales partout. A ce moment, une industrie ne pourra exister que si elle est en mesure de tenir tête aux industries semblables. Ceci nécessitera le choix des conditions les meilleures pour la production.

Il n'est pas possible de limiter le choix, car s'il est mal fait, la production ne pourra affronter le marché et aboutira à un échec.

La liberté de la production, organisée et contrôlée, s'impose donc. Le producteur ne pourra réussir que s'il s'inspire uniquement des nécessités de la production. Les producteurs aborderont ces questions sans qu'il soit fait entre eux aucune distinction de race ou de nationalité.

c) *Liberté d'accès à tous les marchés et à tous les centres d'écoulement et d'absorption des produits.*

Les deux premières libertés ne seront pas complètes s'il n'existe pas une certitude de la liberté d'écoulement des produits. Cette liberté a deux aspects. Chaque producteur doit pouvoir faire circuler ses produits partout sans entrave. Chaque consommateur doit pouvoir s'approvisionner librement partout.

Les bases, les principes et les mesures à prendre en vue d'assurer cette liberté d'accès aux marchés pour chaque producteur et chaque consommateur sans aucune discrimination, ont été étudiés précédemment. Soulignons ici seulement le caractère moral de cette liberté, en citant de nouveau un passage de Frédéric Bastiat (1) :

« L'échange est un droit naturel, comme la propriété. Tout citoyen, qui a créé ou acquis un produit, doit avoir l'option ou de l'appliquer immédiatement à son usage, ou de le céder à quiconque, *sur la surface du globe*, consent à lui donner en échange l'objet de ses désirs. Le priver de cette faculté, quand il n'en fait aucun usage contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs, et uniquement pour satisfaire la convenance d'un autre citoyen, c'est légitimer une spoliation, c'est blesser la loi de la justice. »

Ce principe, tel qu'il est énoncé par Bastiat garde toute sa valeur même au bout d'un siècle. Il convient seulement d'ajouter aux réserves quant « à l'ordre public et les bonnes mœurs » celle de la solidarité sociale et internationale. C'est dans le cadre de son organisation que se conçoivent de nos jours les droits de l'individu, pleins, intacts, sûrs. Il faut ensuite reconnaître ce « droit à l'échange » non seulement aux individus, mais encore aux Etats et à toutes les collectivités de droit public.

(1) *Ibid.* Tome II, p. 1, déclaration des principes du libre échange.

SECTION C

Conclusion.

Le principe de la non discrimination en matière économique représente un tout indivisible. Il n'y a pas de liberté sans égalité. Il n'y a pas d'égalité sans solidarité. Il n'y a pas de solidarité sans équité. Il n'y a pas d'équité sans non-discrimination. Et enfin il n'y a pas de non-discrimination sans règles de droit et de morale.

M. Emile Durkheim reproche aux économistes, et à juste titre, de ne pas reconnaître que la division du travail ne donne naissance à la solidarité que si elle produit en même temps un droit et une morale. Et M. Durkheim d'ajouter (1) : « La division du travail ne met pas en présence des individus, mais des fonctions sociales. Or, la société est intéressée au jeu de ces dernières : suivant qu'elles concourent régulièrement ou non, elle sera saine ou malade. Son existence en dépend donc, et d'autant plus étroitement qu'elles sont plus divisées. C'est pourquoi elle ne peut les laisser en état d'indétermination, et d'ailleurs elles se déterminent d'elles-mêmes. Ainsi se forment ces règles dont le nombre s'accroît à mesure que le travail se divise et dont l'absence rend la solidarité organique ou impossible ou imparfaite. »

Cet ensemble de règles qui doivent régir la liberté, l'égalité, l'équité et la solidarité dont doit s'inspirer la nouvelle organisation économique du monde, ne peuvent avoir comme principe directeur que la non-discrimination en matière économique.

Le droit au travail, le droit à l'initiative, le droit à la production, le droit à la consommation, ne peuvent être arrachés à aucune unité, individuelle ou collective, remplissant ainsi une fonction

(1) Emile Durkheim, *De la Division du Travail Social*, p. 403.

sociale de caractère public. Tous ces droits trouvent leur protection, et leur garantie dans l'application stricte et minutieuse du principe de la non-discrimination.

Dans un monde qui regorge de ressources, toute discrimination faisant obstacle à leur production et à leur consommation est inadmissible. Seul un régime organique, permanent et durable, de relations économiques internationales, basé sur une absence totale d'exclusivités, de monopoles et de restrictions de toute sorte, sera de taille à conjurer la crise actuelle dans ses causes profondes et durables.

L'activité humaine qui a déjà réussi dans son effort à transformer la rareté en abondance, réussira-t-elle dans cette nouvelle entreprise ?

Nous voulons l'espérer !

DEUXIÈME PARTIE

L'ÉVOLUTION
DE LA
POLITIQUE ÉCONOMIQUE
COLONIALE

Les colonies, dans leur double rôle de sources de matières premières et de vastes débouchés, ont pris depuis la seconde moitié du xix^e siècle une importance vitale pour le vieux monde ; elles se sont transformées en objet de compétition qui pouvait être le prétexte de graves conflits. Dès 1885, nous assistons à des tentatives variées pour réduire et canaliser ces rivalités. Le système des mandats qui est la forme la plus récente de ces tentatives essaie de constituer une vaste organisation ayant pour base une égalité de traitement en matière économique.

L'évolution de la politique économique coloniale, ses différentes étapes, ses formes actuelles, ses innovations et leur rapport avec le principe général de non-discrimination, feront l'objet de la seconde partie de notre étude.

LIVRE PREMIER

HISTORIQUE DU COMMERCE COLONIAL

CHAPITRE PREMIER

L'HISTOIRE DU COMMERCE COLONIAL

L'histoire du commerce colonial, ou plus exactement du commerce avec les colonies, fait partie intégrante de l'histoire de la civilisation universelle. Elle reflète les péripéties incessantes, politiques, économiques et sociales de l'histoire du vieux monde.

La première période du commerce colonial commence avec les grandes découvertes du ^{xv}^e et ^{xvi}^e siècles, et elle se poursuit jusque vers la fin des guerres napoléoniennes, en 1815. A cette époque, la mise en valeur des colonies était à peine amorcée. Une bonne partie d'entre elles changeait souvent d'administration. Mais depuis la fin du ^{xviii}^e siècle, la Grande-Bretagne et la France viennent en tête des puissances coloniales du monde, quoique ayant perdu des colonies (la Grande-Bretagne a perdu ses treize colonies d'Amérique du Nord, et la France le Canada et les Indes).

Au point de vue du commerce avec les colonies, cette période fut caractérisée partout par le fait que le monopole du commerce était réservé à la métropole. Le monopole s'exerçait non point par des tarifs préférentiels au profit de la métropole, mais bien par des prohibitions et des exclusions très rigoureuses s'appliquant même aux moyens des transports. (Actes de navigation en Angleterre, la politique de Colbert en France.)

La seconde période qui commence vers 1815, et qu'on estime généralement avoir duré jusqu'à 1880, fut plus libérale. Les prohibitions ont disparu un peu partout graduellement, et se sont transformées généralement en systèmes de tarifs préférentiels au profit des métropoles. L'Empire Britannique, entre 1846 et 1860, a

mis en application les principes libre échangistes. De nombreux traités de commerce vinrent réglementer le commerce des colonies avec les pays étrangers.

Ce qui caractérise cette période, c'est l'indifférence générale en ce qui concerne l'expansion coloniale, avec une seule exception: la France.

Les causes de cette indifférence étaient nombreuses (1). Le mouvement d'indépendance des colonies américaines était de nature à faire réfléchir les Puissances européennes. Les expéditions militaires étaient extrêmement coûteuses, et les colons envoyés outre-mer finissaient tôt ou tard par réclamer leur indépendance. Les idées libérales et humanitaires s'étaient répandues largement. Les principes de la Révolution française, les idées et les critiques d'Adam Smith et de Charles Cobden ont eu de grands échos partout. La diminution du commerce colonial a également eu une grande influence. Les produits manufacturés, en effet, trouvèrent des débouchés plutôt dans les pays à populations plus denses.

D'ailleurs, vers la fin de cette deuxième période, on assiste à une recrudescence protectionniste, qui fait suite à la dépression économique qui s'est produite vers le début de l'année 1873. Mais cela n'a rien changé quant aux principes directeurs de la politique commerciale coloniale pendant la majeure partie du XIX^e siècle. Le traitement préférentiel a été appliqué généralement, avec quelques exceptions pour l'assimilation en France, de même qu'apparaissent dans l'Empire Britannique les premières applications du traitement dit « de la porte ouverte ». Les Etats-Unis, le Japon, l'Allemagne, l'Italie et la Belgique ne figuraient pas encore parmi les Puissances coloniales.

La troisième période dans la politique commerciale coloniale a commencée vers 1880 et s'est prolongée, comme on l'admet généralement, jusqu'à la guerre. Cette période s'est caractérisée d'une part par une renaissance de l'intérêt à l'égard des colonies, et d'autre part par l'application à des degrés différents du principe de l'égalité économique.

(1) V. Benjamin Gerig. *The Principle of Equal Economic Opportunity before and since the Establishment of the Mandates System*. Thèse, Genève 1929, p. 19.

L'importance croissante des colonies à cette époque, tient à des causes multiples (1). L'industrialisation rapide de l'Allemagne, de la France et des Etats-Unis, dont les produits venaient concurrencer les produits britanniques, a rendu brûlant le problème des débouchés. En même temps, plusieurs produits coloniaux sont devenus indispensables pour les vieux pays. Les chemins de fer et la navigation à vapeur ont supprimé la difficulté que présentaient les distances. En plus, dans tous les pays il y a eu des capitaux considérables à la recherche d'investissements productifs. En fait, dès cette époque, toutes les grandes Puissances se sont mises en quête de colonies, ou à défaut, de protectorats ou d'avantages dans les colonies des autres pays.

Il apparut alors à chaque pays qu'il était d'une grande utilité d'accorder aux autres pays en commerce avec ses propres colonies un traitement semblable au sien afin d'obtenir de ces pays la réciprocité à l'égard de leurs colonies. C'est ainsi que depuis la fin du siècle dernier, nous trouvons des applications de la politique dite « de la porte ouverte », soit en vertu de règlements unilatéraux, de politique nationale, soit en vertu d'engagements bilatéraux, ou à la base de grands accords internationaux. Ces derniers feront l'objet d'une étude à part. Examinons d'abord les deux premières formes suivant lesquelles on a appliqué la politique de la porte ouverte.

Alors qu'elle possédait des colonies, l'Allemagne (1884-1914) appliquait la politique de la porte ouverte (d'abord générale, ensuite contractuelle) dans les rapports économiques entre ses possessions et les pays étrangers. Ceci s'explique par la nécessité vitale pour elle d'écouler ses produits manufacturés. Or, justement, la politique de la porte ouverte pratiquée par l'Empire Britannique, de même que celle établie dans le bassin conventionnel du Congo, lui ont ouvert des vastes marchés. La position adoptée par le gouvernement allemand, était également de nature à encourager le mouvement mondial en faveur de la politique de la porte ouverte. Dans les accords bilatéraux, l'égalité du traitement était assurée par des clauses de la nation la plus favorisée à base de réciprocité.

(1) Gerig, *ibid.*, p. 32.

L'Angleterre, de 1849 et jusqu'à 1880, s'est engagée par traités à accorder un traitement de faveur englobant tout son Empire. Le traité le plus important a été celui signé entre la Grande-Bretagne et le Zollverein allemand en 1865. C'était l'application de la politique de la porte ouverte aux produits allemands pour tout l'Empire Britannique. Sous la pression du Canada, ce traité a été dénoncé en 1897. Déjà l'Angleterre a pris la direction du libre échange à l'intérieur de l'Empire.

La guerre a donné naissance à une forme spéciale et organisée de la politique de la porte ouverte, dans le cadre du système des mandats internationaux. Le principe admis auparavant pour le bassin conventionnel du Congo a été maintenu dans la même région par la Convention de Saint-Germain. Dans l'ensemble, abstraction faite de ces quelques exceptions, le commerce avec les colonies est soumis à toute sorte de tarifs préférentiels, d'assimilation, de contingentements, etc. Les métropoles étant entourées des murailles douanières cherchent leur « espace » dans leurs colonies. Celles-ci pour une grande partie fabriquent déjà les produits qui leur sont nécessaires et ne sont plus dans l'obligation de recourir à la production métropolitaine. De là une rivalité croissante entre la production métropolitaine et la production coloniale de la même économie nationale.

Le problème de la politique commerciale coloniale, non seulement reste entier, mais se complique chaque jour davantage.

CHAPITRE II

LES METHODES DU COMMERCE COLONIAL

Lorsque Adam Smith émit à la fin du XVIII^e siècle son jugement sur la politique coloniale, les idées et les points de vue en cette matière avaient déjà largement évolué. L'on souriait au rappel des fameuses mesures que le roi du Portugal avait prises, trois siècles auparavant, et qui interdisaient la navigation dans l'océan Indien... sans sa permission ! De même, le souvenir d'un acte arbitral du pape qui divisait le reste du monde à conquérir entre... l'Espagne et le Portugal, ne pouvait qu'exciter l'ironie.

Mais l'évolution dans les idées n'a pas empêché à l'époque d'Adam Smith l'application par toutes les Puissances coloniales d'un régime d'exclusions, de prohibitions et de monopole en matière économique, aux territoires soumis à leur administration ; régime dont la rigueur se trouvait encore renforcée par la difficulté des moyens de communication.

La classification qu'Adam Smith a faite des méthodes employées alors dans la politique coloniale est pleine d'enseignements (1). Il les classe en trois catégories :

« 1^o Quelques nations ont abandonné tout le commerce de leurs colonies à une compagnie exclusive, de laquelle les colons ont été obligés d'acheter toutes les marchandises de l'Europe dont ils pouvaient avoir besoin, et à laquelle ils ont été obligés de vendre la totalité de leurs produits surabondants. »

(1) Adam Smith, *Recherches sur la Nature et les Causes de la Richesse des Nations*, édition française de Germain Garnier. Tome III, Livre IV, p. 316 et suiv. Edition de l'An X-1802.

« 2° D'autres nations, sans ériger de compagnie exclusive, ont restreint tout le commerce de leurs colonies à un seul port de la mère patrie, duquel il n'était permis à aucun vaisseau de mettre à la voile, sinon à une époque déterminée, et de conserver avec plusieurs autres, ou bien s'il partait seul, qu'en vertu seulement d'une permission spéciale pour laquelle le plus souvent il fallait payer fort cher. »

« 3° D'autres nations laissent le commerce de leurs colonies libre à tous leurs sujets, lesquels peuvent le faire par les différents ports de la mère patrie et n'ont besoin d'autre permission que de lettres ordinaires de la chambre des traites étrangères. » — « Dans ce cas, le nombre et la position des différents commerçants répandus dans tous les coins du pays les met dans l'impossibilité de former entre eux une ligue générale, et la concurrence suffit pour les empêcher de faire des profits exorbitants. »

Adam Smith considère ce dernier système comme celui appliqué par l'Angleterre et la France. Les marchandises des colonies anglaises n'étaient d'ailleurs pas toutes réservées aux marchés de la mère patrie. L'acte de navigation a établi en effet une certaine distinction entre les « marchandises énumérées », qui étaient réservées aux marchés nationaux, et les marchandises « non énumérées », qui pouvaient être exportées directement dans d'autres pays.

Smith pense que l'un des principaux effets de la découverte des territoires d'outre-mer, était d'élever ce qu'il appelle le « système du commerce », à un degré de splendeur et de gloire auquel il ne serait jamais arrivé sans elle. « L'objet de ce système, dit-il, est d'enrichir une grande nation, plutôt par le commerce et les manufactures, que par la culture et l'amélioration des terres ; plutôt par l'industrie des villes que par celle des campagnes. »

Ces méthodes de commerce que nous décrit Adam Smith ont subi bien des transformations depuis un siècle et demi.

L'évolution économique, politique et sociale du monde a changé et a modifié la place qu'y occupaient jadis les colonies. Les pays d'outre mer ne constituent plus que des centres d'approvisionnement au service du vieux monde. De grandes Puissances se sont en effet constituées dans certaines colonies mises en valeur.

Elles ont leur économie nationale aussi parfaite que celle des Puissances européennes. Elles ont renoncé à jouer un rôle uniquement passif, et elles ont conquis leur indépendance économique autant que politique. Même les colonies proprement dites ont cessé de n'être que des fournisseurs passifs de la métropole, leur importance comme acheteurs est allée croissant parallèlement au développement des grands intérêts locaux.

Des faits nouveaux, d'une importance capitale, sont intervenus et ont pris de l'ampleur depuis la guerre de 1914-1918. Il y a eu d'abord la création d'une industrie coloniale immense. Elle a restreint non seulement le marché local aux produits fabriqués de la métropole, mais elle fait actuellement concurrence aux produits de celle-ci, sur son marché même et sur les marchés étrangers. De graves conflits existent même souvent entre la métropole et ses colonies en ce qui concerne les produits agricoles. Les progrès techniques dans la production, ont en effet atteint un tel degré que pour certains produits les métropoles peuvent se suffire à elles-mêmes, et elles n'ont plus besoin des produits coloniaux. Le fait le plus significatif à cet égard est le conflit actuel entre la France et ses grandes possessions de l'Afrique du Nord. Ici et là il y a de grands excédents de vin et de blé.

Toutes ces transformations n'ont pas manqué d'influencer les systèmes de commerce avec les colonies. M. Edgard Allix (1) les conçoit au nombre de trois.

1° *Le régime du pacte colonial*. — Ses caractéristiques essentielles sont les suivantes : « a) le marché colonial est réservé aux produits de la métropole ; b) inversement, les produits coloniaux ne peuvent, en principe, être exportés que dans la métropole ; c) enfin, le monopole des transports entre la métropole et les colonies, et vice versa, est réservé à la marine métropolitaine. »

Ce régime a été appliqué par l'Espagne, le Portugal, l'Angleterre et la France jusque vers le milieu du xix^e siècle ; il a disparu à cette époque, afin de parer à la crise économique qui résultait essentiellement de ce régime choquant où tous les avantages étaient réservés à la métropole.

2° *Le régime de l'autonomie*. — « Dans ce régime, les colo-

(1) Edgard Allix, *Les Droits de Douane*, Tome II, p. 40 et s. Paris 1932.

nies sont considérées comme indépendantes de la mère-patrie, au point de vue douanier, et sont maîtresses de leurs tarifs. »

Ce régime est certainement de nature à donner plus de liberté et de souplesse aux économies coloniales dont les intérêts particuliers, indépendants de ceux des métropoles, vont en croissant. Mais ce système risque de relâcher les liens politiques entre la colonie et la mère-patrie. Celle-ci, de plus, peut trouver dans sa colonie une concurrente dangereuse. C'est pourquoi ce régime n'a eu qu'une application restreinte et partielle.

3° *Le régime de l'assimilation.* — « La colonie, au point de vue douanier, est considérée comme une province de la mère-patrie, c'est-à-dire que le régime douanier de la métropole s'y applique. »

L'application de ce système implique d'ailleurs toujours des dérogations. Ainsi la métropole peut avoir intérêt à maintenir certains droits à l'entrée de ses colonies. De même, à cause de l'éloignement et des frais des transports, certaines colonies peuvent être obligées de s'approvisionner dans leur voisinage. C'est ainsi que la France applique une division de ses colonies au point de vue douanier, division qu'elle a maintenu dans la loi du 13 avril 1928. Certaines colonies sont assimilées, d'autres ont des régimes autonomes.

La loi française, d'ailleurs, fait une distinction dans ce dernier groupe suivant que les colonies accordent un traitement préférentiel aux produits métropolitains ou qu'elles appliquent à ceux-ci le même traitement qu'aux produits étrangers. Dans ce dernier cas, ces colonies sont appelées les « colonies de la porte ouverte ».

Un système un peu spécial, est celui appliqué en ce moment dans le cadre de l'Empire Britannique. La préférence impériale est plutôt un système réglant les rapports commerciaux entre un nombre d'autonomies douanières particulières et en fait indépendantes.

Nous voyons donc que jusqu'à nos jours le commerce colonial dans son ensemble, qu'il soit placé sous le régime de l'assimilation ou non, est régi par une discrimination, ou plus exactement par une inégalité de traitement des différentes nations. Cette inégalité constitue la règle générale. Les exceptions feront l'objet de la suite de notre étude.

CHAPITRE III

LE REGIME INTERNATIONAL DE « PORTE OUVERTE » DANS LE BASSIN CONVENTIONNEL DU CONGO

C'est vers la fin du XIX^e siècle qu'a pris naissance la grande rivalité autour du Congo, à l'époque où l'on assistait au réveil de l'intérêt à l'égard des colonies, et que celles-ci gagnaient chaque année en importance.

Le Portugal, invoquant la découverte qu'elle avait faite en 1483 de l'embouchure du Congo, réclamait pour elle cette colonie. Un traité anglo-portugais fut conclu le 26 février 1884, en vertu duquel la souveraineté portugaise était reconnue sur l'embouchure du Congo. Une commission commune anglo-portugaise devait régler le régime de la navigation (l'Angleterre devant être assurée de la liberté de la navigation et du traitement de la nation la plus favorisée).

La France et l'Allemagne intervinrent alors afin d'éviter l'établissement d'un régime d'exclusion commerciale dans le bassin du Congo. Jules Ferry, soutenu par le chancelier Bismarck, proposa la réunion d'une conférence internationale, en vue d'apporter une solution internationale à cette rivalité. La proposition fut acceptée, et Lord Granville fut amené à déclarer que le traité anglo-portugais ne serait pas ratifié.

La conférence réunie à Berlin se termina par l'Acte Général de Berlin du 26 février 1885. C'est le premier accord international plurilatéral qui consacre la politique d'égalité économique dite « de la porte ouverte ».

Les dispositions de l'Acte Général de Berlin se divisent en deux catégories (division reprise sur une autre base dans le système des mandats) : 1° les unes traitent de la protection des races indigènes ; 2° les autres garantissent l'égalité de traitement en matière commerciale.

Cette convention interdit en effet tout traitement différentiel en matière de commerce, de navigation, de transit et de protection des étrangers. Les signataires de cette convention, réunis à Bruxelles, ont adopté, le 2 juillet 1890, une déclaration dite « l'Acte Général de Bruxelles », maintenant « qu'aucun traitement différentiel ni droit de transit ne pourront être établis » dans les territoires visés par l'Acte de Berlin, mais que la franchise d'entrée dans le Bassin conventionnel du Congo accordée aux marchandises de toute provenance, serait remplacée par l'autorisation d'établir « sur les marchandises importées de droits dont le tarif ne pourra dépasser un taux équivalent à dix pour cent de la valeur au port d'exportation ». Un traitement spécial était prévu pour les spiritueux.

La convention signée à Saint-Germain le 10 septembre 1919, revisant les actes généraux de Berlin et de Bruxelles, contient également l'obligation d'observer l'égalité de traitement formulée auparavant.

Il serait intéressant de citer les passages essentiels de cette dernière convention, vu qu'elle a été rédigée à peu près à l'époque de l'établissement de l'égalité économique dans le système des mandats internationaux. Tous les avantages seront accordés aux Etats, membres de la S.D.N., qui adhéreront à cette convention, dont voici les articles principaux :

« ARTICLE PREMIER. — Les Puissances signataires s'engagent à maintenir entre leurs ressortissants respectifs et ceux des Etats, membres de la S.D.N., qui adhéreront à la présente convention, une complète égalité commerciale dans les territoires placés sous leur autorité dans les limites de l'article premier de l'Acte Général de Berlin du 26 février 1885, avec la réserve prévue au dernier alinéa de cet article rapporté dans l'annexe ci-jointe.

« ART. 2. — Les marchandises appartenant aux ressortissants des Puissances signataires et des Etats, membres de la

S.D.N., qui adhèreront à la présente convention, auront libre accès à l'intérieur des régions visées à l'article premier. Aucun traitement différentiel ne pourra être imposé à ces marchandises, à l'entrée ou à la sortie, le transit demeurant exempt de tous droits, taxes ou redevances autres que ceux perçus pour services rendus. »

Cet article se termine par la réserve suivante : « Sous réserve de ces dispositions, les Etats intéressés conservent le droit de fixer librement les règles et les tarifs de douane ou de navigation, applicables sur leurs territoires. »

La convention traite encore des questions de navigation, de protection des personnes et des biens. La liberté d'octroi de concessions est reconnue aux Puissances signataires, mais celles-ci ne doivent pas contenir de règlements préférentiels .

La convention de Saint-Germain n'a d'ailleurs pas recueilli un nombre suffisant de ratifications pour entrer en vigueur.

Dans l'ensemble, le régime d'égalité commerciale appliqué au bassin conventionnel du Congo n'a pas donné satisfaction. Les violations et les abus dans l'application ont été flagrants et ont donné lieu pendant de longues années à des complications diplomatiques, notamment pendant la période où Léopold II, roi des Belges, assumait à titre personnel, la souveraineté dans l'Etat libre du Congo.

M. B. Gerig (1) attribue l'insuccès du système d'égalité économique appliqué au bassin conventionnel du Congo, à des causes inhérentes à la constitution même du système. Ainsi les limites géographiques dans lesquelles le traitement non différentiel était obligatoire, n'ont pas été conformes aux frontières politiques. Aucun mécanisme n'a pas été constitué pour assurer et contrôler le fonctionnement du système. Les termes mêmes du système, vagues, imprécis, ont servi d'ailleurs de prétexte à de nombreuses brèches à l'application du système. Enfin, le peu d'empressement des gouvernements français et portugais, qui n'appliquaient pas la politique de la porte ouverte dans leurs colonies voisines, a contribué en une certaine mesure à l'affaiblissement du système.

(1) B. Gerig, *ibid.*, p. 52.

Les conventions internationales constituant un régime non préférentiel en matière commerciale pour le Bassin du Congo, sont le premier pas dans la réalisation de l'égalité économique dans le domaine colonial. Malgré leurs lacunes et faiblesses, ces conventions ouvraient la voie à d'autres réalisations plus perfectionnées.

CHAPITRE IV

L'APPLICATION DE L'EGALITE ECONOMIQUE AU MAROC

Le Maroc est apparu sur la scène de la politique internationale au lendemain de la déclaration franco-anglaise du 8 avril 1904. En vertu de cet accord, la France et l'Espagne, par extension éventuelle, obtenaient que la Grande-Bretagne se désintéressât de la politique de la France au Maroc, moyennant quoi la France respecterait la liberté commerciale et aussi la politique anglaise en Egypte. Le traité prévu entre la France et l'Espagne fut signé le 3 octobre 1904 sous la forme d'une déclaration.

L'Allemagne, d'abord silencieuse, prit subitement l'offensive, et qualifia de « faute » le fait qu'on avait oublié de lui notifier les accords intervenus. L'Allemagne demanda la réunion d'une conférence pour former une coalition des intérêts européens au Maroc. La situation internationale se tendit par suite des menaces de l'Allemagne. Un arrangement intervint quand la France, après de longues hésitations, accepta le principe d'une conférence. L'Allemagne, de son côté, accepta à reconnaître les droits et les intérêts de la France au Maroc.

La conférence réunie en Algésiras se termina par l'Acte du 7 avril 1906. Il consacre entre autres le principe de la porte ouverte. Toutes les nations doivent être, au point de vue commercial, traitées au Maroc sur le pied d'égalité. Le gouvernement marocain pourra établir des droits, mais ceux-ci doivent être les mêmes pour tous les importateurs, qu'ils soient français ou étrangers. Aux droits *ad valorem*, s'ajoute en principe une surtaxe de 2,5 %, dont le produit est affecté à l'exécution de travaux publics.

Ainsi les Puissances ont consacré à Algésiras un principe de « liberté économique sans aucune inégalité » pour le commerce des Puissances au Maroc. Le délégué des Etats-Unis expliqua sa présence à cette conférence par sa volonté de « contribuer à assurer à toutes les nations l'égalité la plus étendue au Maroc en matière de commerce, de traitement, de prérogative et d'y faciliter l'introduction des réformes ».

De multiples incidents au Maroc suivirent la conclusion de l'Acte d'Algésiras. Plusieurs interventions furent nécessaires à la suite d'assassinats d'Européens. L'Allemagne reprochait sans cesse à la France ces interventions. Un conflit franco-allemand très grave éclata en 1910 à la suite de la prise en gage par la France de la perception des impôts chérifiens en garantie des 80 millions de francs prêtés au Sultan. L'Allemagne y voyait une atteinte aux engagements d'Algésiras, et envoyait en Agadir la canonnière « Panther », pour protéger ses sujets au Maroc.

Les pourparlers engagés entre la France et l'Allemagne aboutirent à l'accord du 4 novembre 1911, qui permettait à la France d'affermir librement son protectorat. La France obtenait au Maroc toute liberté d'action en échange d'une liberté économique basée sur le pied d'égalité entre les différentes nations. (Egalité en matière de douanes et d'impôts, absence d'impositions à la sortie des produits de la métallurgie marocaine, liberté de construction de voies ferrées, de constitution d'entreprises industrielles et de centres de production, etc.)

L'Allemagne, en échange, obtenait des concessions territoriales au Cameroun.

L'Allemagne a renoncé par le traité de Versailles aux droits qu'elle obtenait au Maroc en vertu des accords d'avant guerre. Le traité de commerce franco-allemand de 1927 lui assurait d'ailleurs le traitement de la nation la plus favorisée au Maroc.

DEUXIÈME LIVRE

L'ÉGALITÉ ÉCONOMIQUE DANS LE SYSTÈME DES MANDATS

CHAPITRE PREMIER

LES ANTECEDENTS DU REGIME DE L'EGALITE ECONOMIQUE DANS LE CADRE DU SYSTEME DES MANDATS INTERNATIONAUX

SECTION A

Vers la réalisation du principe de l'égalité économique dans le domaine colonial

Il faut remonter un siècle en arrière pour trouver les premiers précurseurs de l'égalité économique dans les colonies. Dans des pages magnifiques que Frédéric Bastiat (1) consacre aux campagnes de la ligue anglaise pour le libre échange, il exprime ainsi sa certitude que « des voix se feront entendre dans le Parlement pour signaler à l'Angleterre la fausse direction de sa politique trop vantée ».

Bastiat formule l'exigence suivante : « Rendre à toutes les colonies, l'Inde comprise, la liberté d'échanger avec le monde entier, sans privilèges pour la métropole. »

Plus loin, nous trouvons les motifs qui militent, d'après lui, en faveur de cette attitude :

(1) F. Bastiat, *ibid.* Tome III, p. 449-451.

« L'Angleterre a partagé cette erreur commune que l'habileté commerciale consiste à *peu acheter et beaucoup vendre*, afin de recevoir la différence en or... ». « Cette idée implique nécessairement celle de *suprématie* et, par suite, celle de *violence*. »

« Pour *acheter peu*, la violence est nécessaire à l'égard des citoyens. Il faut les soumettre à des restrictions législatives. »

« Pour *vendre beaucoup* (alors surtout que les autres nations, sous l'influence de la même idée, voulant *acheter peu*, se ferment chez elles et défendent leur or), la violence est nécessaire à l'égard des étrangers. Il faut étendre ses conquêtes, assujettir des consommateurs, accaparer des colonies, en chasser les marchands du dehors, et accroître sans cesse le cercle des envahissements. »

Ces quelques passages de Bastiat nous placent directement sur le terrain où le problème doit justement être posé, et ils nous dévoilent immédiatement les vrais aspects du problème. D'une part, des Etats à la recherche de matières premières et de débouchés pour écouler leurs produits. D'autre part, des colonies dont les produits deviennent chaque jour plus indispensables à tous les pays du monde, et dont l'intérêt évident est d'étendre le plus possible leurs marchés.

Ces deux courants en quête de l'espace n'ont pas cessé de s'opposer l'un à l'autre depuis que les différents continents se sont approchés grâce aux progrès des moyens de communication et du mécanisme de la production. La course aux colonies a gagné en acuité, surtout depuis que la répartition de l'Afrique, de l'Asie et des îles océaniques est devenue un fait accompli. Le malaise résultant de la limitation des débouchés des produits coloniaux aux métropoles, s'est transformé en catastrophe pour les colonies depuis que leur production a dépassé la limite d'absorption de la mère-patrie. Par ailleurs, certains pays qui ne pouvaient se procurer des produits coloniaux, à des prix qui leur convenaient, souffraient cruellement de leur absence qui pesait lourdement sur leur économie nationale et sur leur politique extérieure.

La situation est devenue telle au cours du *xix^e* siècle que de graves conflits devinrent inévitables. Il est à remarquer que le système des capitulations a retardé quelque peu les conflits d'intérêts. Ayant pris naissance au *xvi^e* siècle comme simples traités

de commerce, les capitulations sont devenues par la suite des traités instituant des privilèges que les Européens s'assuraient dans certains pays musulmans et en Chine.

Mais bientôt cela ne suffit plus. Les conflits autour du Bassin du Congo et du Maroc que nous étudions d'autre part, ont placé les Puissances européennes devant une alternative très précise : la coopération ou la guerre ! Dans les deux cas, on opta pour la première. Dans les deux cas, la coopération s'est traduite par l'établissement d'un système basé sur l'égalité commerciale pour tous les pays, résultant d'une convention internationale.

**
**

La guerre a mis en lumière à la fois le conflit latent que constituait l'étroite politique coloniale, et l'insuffisance, la précarité et l'imperfection du système adopté précédemment pour appliquer le principe de l'égalité économique.

En fait, l'ensemble du problème colonial n'a pas été posé du seul point de vue purement économique. On est unanime à reconnaître que l'égalité économique ne peut plus être instituée isolément sans rapport organique avec le statut général du territoire et des populations.

En pleine guerre encore, le 8 janvier 1918, nous trouvons, dans certains des Quatorze Points du Président Wilson, des éléments de base, qui font autorité en la matière.

Le troisième point, ayant une importance générale, est ainsi conçu :

« Suppression, autant que possible, de toutes les barrières économiques et établissement de conditions commerciales égales pour toutes les nations consentant à la paix et s'associant pour la maintenir. »

Un peu plus loin, le cinquième point touche plus directement aux colonies et est rédigé comme suit :

« Arrangement libre, dans un esprit large et absolument impartial, de toutes les revendications coloniales, basé sur le respect strict du principe qu'en réglant toutes les questions de souveraineté les intérêts des populations intéressées devront peser d'un

poids égal avec les demandes équitables du gouvernement dont le titre sera à définir. »

Ces principes, posés dans les Quatorze Points du Président Wilson, étaient d'ailleurs très conformes au mouvement d'idées de l'époque en Amérique et en Angleterre. Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et la condamnation de toute annexion territoriale, sont venus corroborer les points de vue des protagonistes d'une politique coloniale plus généreuse. M. Van Rees décrit comme suit l'état d'esprit général à cette époque (1) :

« Les nombreux partisans d'une politique de cette nature préconisèrent l'établissement de garanties internationales dans l'application de la politique coloniale. Ces garanties impliquaient la mise en vigueur par voie internationale, des deux principes suivants : reconnaissance à toutes les nations de l'égalité de traitement en matière commerciale, économique et industrielle, et respect de la neutralité de tout territoire colonial. »

Le premier texte officiel parlant directement d'un projet de système de mandats internationaux, est le projet Smuts, du 16 décembre 1918. Ce texte, qui traite d'ailleurs uniquement des territoires coloniaux autres que ceux repris à l'Allemagne, s'exprime comme suit :

« That the Mandatory state shall in each case be bound to maintain the policy of the Open Door, or equal economic opportunity for all, and shall form no military forces beyond the standard laid down by the League for the purpose of internal police (2) »

D'autres projets encore surgirent entre temps. Un projet du Labour Party britannique, rapporté par M. L. Woolf tendait à l'internationalisation de l'Afrique sous l'autorité de la S.D.N... Il préconisait que « les intérêts économiques soient négligés, sauf en ce qui concerne l'égalité absolue des conditions commerciales qui leur soient garanties en Afrique ».

(1) « Dictionnaire Diplomatique » de l'Académie Diplomatique Internationale, Paris. Tome II, p. 20.

(2) J.-C. Smuts, *The League of Nations : a Practical Suggestion*, 1918.

Un projet allemand, soutenu par le gouvernement allemand, proposait la création d'un « Bureau International d'Administration des Colonies ».

Le Président Wilson, à qui devait incomber l'honneur de systématiser toutes les idées éparses à ce moment, s'est empressé de faire état des principes exprimés dans le projet du général Smuts, et dans les autres projets parus entre temps. En effet, dans le deuxième projet de Covenant du Président Wilson, du 10 janvier 1919, se trouve le passage suivant que nous reproduisons dans sa longue originale :

« In respect of the peoples and territories which formerly belonged to..., the League of nations shall be regarded as the residuary trustee with sovereign right of ultimate disposal or of continued administration... »

« The Mandatory state or agency shall in all cases be bound and required to maintain the policy of the Open Door and equal opportunity for all the signatories to this covenant, in respect of the use and development of the economic resources of such people and territory. »

Ce dernier texte, maintenu aussi dans le « troisième projet Wilson », devait s'appliquer aussi aux colonies allemandes, solution qui n'avait pas été préconisée auparavant par le général Smuts.

Ici nous trouvons l'écho de la lutte âpre et rude que se sont livrée à la Conférence de la Paix les « annexionnistes » et les « non annexionnistes ». Cette lutte, étayée par de nombreux intérêts opposés, a dominé à tel point les négociations, que la « mission sacrée de civilisation », dont l'esprit devait présider à leur marche, est restée en quelque sorte dans l'ombre. Ceci s'explique encore davantage quand on observe l'attitude et les positions politiques adoptées par les différentes Puissances. Il est nécessaire de les étudier pour ne pas être induit en erreur par la lecture des textes cités précédemment.

Les différentes Puissances poursuivaient en effet une politique coloniale peu conforme avec les principes généraux que l'on avait posés en vue de la constitution du régime des territoires sous mandat, et notamment avec le principe de l'égalité économique.

En effet, la France appliquait, à peu d'exceptions près, le régime de l'assimilation. En plus, elle venait d'ouvrir une brèche dans le régime d'égalité économique auquel le Maroc avait été soumis, en déclarant la déchéance de l'Allemagne des droits qui lui revenaient en vertu de l'Acte Général d'Algésiras.

L'Italie appliquait à ses colonies un régime préférentiel, et en vertu de l'accord de Londres du 26 avril 1915, elle exigeait l'extension de ses possessions africaines. Elle était, en plus, l'objet de réclamations pour de prétendues violations des conventions de 1885 et de 1890 qui instituaient l'égalité économique dans le Bassin du Congo.

Les Dominions britanniques, à l'exception du Canada, ne s'opposaient pas à l'égalité économique ni aux mandats, mais ils voulaient que ceux-ci s'appliquent seulement là où leurs intérêts directs n'étaient pas en jeu.

Les Etats-Unis se sont farouchement opposés à toute annexion et ont prôné une extension aussi large que possible du régime de l'égalité économique. Ceci n'a pas empêché les Etats-Unis d'appliquer à Porto Rico et aux Philippines (aux régions mêmes où les Etats-Unis exigeaient l'égalité économique pour les îles devenues par la suite territoires sous mandat C), une politique d'assimilation. D'ailleurs, ceci n'a pas empêché les Etats-Unis de constituer, au lendemain des négociations, un monopole de la navigation aux Philippines. Les Etats-Unis n'ont appliqué la porte ouverte que pour la zone du canal de Panama, en vertu d'obligations contractuelles.

L'Angleterre, elle, se trouvait dans une situation bien difficile. D'une part, il y avait la vieille tradition libre-échangiste, et un grand mouvement d'opinion publique en faveur des idées libérales et idéalistes alors en vogue. D'autre part, l'Angleterre était en train de constituer son système de la « préférence impériale » et devait compter avec l'opinion de la majorité de ses Dominions (qui manifestèrent d'ailleurs vigoureusement leur politique indépendante lors de la conférence de Paris). Elle ne devait pas non plus oublier plusieurs traités qu'elle avait conclus, le plus souvent pour entraîner certaines Puissances dans la guerre, et où elle s'engageait à assurer certaines annexions. L'Angleterre fut ainsi amenée à prendre une position intermédiaire entre les « annexionnistes » et les « idéalistes ».

Le Japon, lui, appliquait un régime d'assimilation.

« L'Allemagne, remarque ironiquement M. Gerig, était la seule grande Puissance qualifiée pour défendre la politique de la porte ouverte à la Conférence de Paris », mais... elle n'avait plus de colonies !

Le principe de la « non-annexion » une fois admis, il s'agissait de substituer à cette vieille pratique une pratique nouvelle. Le principe de la « non-annexion » n'étant à lui seul qu'un principe négatif, il fallait alors construire le côté positif de la nouvelle organisation et l'ériger en un système applicable. Ce système, formulé d'abord dans les articles 17, puis 19, des premiers projets du Covenant de la S.D.N., fut définitivement consacré dans l'article XXII du Pacte de la S.D.N., qui sera étudié à part.

Le projet de Pacte a été rapporté par le Président Wilson à la troisième séance plénière de la Conférence des préliminaires de Paix. Avant de lire l'article, alors XIX, le Président tint à souligner qu'il avait été rédigé par les cinq grandes Puissances, et « qu'il représentait les vues qu'elles avaient adoptées en commun ».

Dans le discours qui suivit, M. Wilson déclara (1) : Voici un autre progrès : nous avons voulu en finir avec l'annexion des peuples sans défense que les conquérants avaient coutume d'employer pour leurs fins. Nous désirons déclarer solennellement que les peuples arriérés qui n'ont pas pris part à la même civilisation qui s'est épanouie dans nos pays, nous imposent par leur état même, une obligation d'agir *dans leur intérêt et non dans le nôtre.* »

Lord Robert Cecil proclama à la même séance « qu'il fallait travailler à remplacer le principe de la concurrence et de la lutte internationale par celui de la coopération entre les nations ! », et un peu plus loin « que nous ne cherchions et nous ne devons pas chercher à faire un édifice complet et parfait : c'eût été de l'arrogance et de la folie ! »

**
*

(1) Voir « La Paix de Versailles », conférence de préliminaires de paix. Documentation internationale par les Editions Internationales.

Le système des mandats adopté était le seul capable de concilier les différents principes, intérêts, droits et opinions, qui se sont entre-choqué à la Conférence de Paris. L'article XXII du Pacte constituait en effet le meilleur compromis possible à ce moment entre les Puissances antagonistes.

Il y avait d'abord à départager les « annexionnistes » et les « idéalistes ». Les premiers n'ont pas annexé ces territoires, et les seconds ont vu confier l'administration des territoires sous mandat à des Puissances au lieu de les soumettre à l'administration directe et totale de la S.D.N. Les « idéalistes » ont reçu satisfaction par l'institution du contrôle permanent de la S.D.N., et par la consécration des principes directeurs qui doivent guider les Puissances Mandataires dans l'administration des territoires soumis à leur gestion. Les « annexionnistes » ont reçu une compensation par l'institution d'une troisième catégorie des Mandats C, dont l'administration serait exercée « sous les lois du Mandataire, comme une partie intégrante de son territoire ». L'obligation d'assurer l'égalité économique et commerciale n'était pas applicable de plein droit aux territoires de la troisième catégorie.

Un incident fut en effet soulevé sur cette question à la commission de l'Hôtel Crillon, le 13 février 1919.

Après que Lord Robert Cecil ait lu le projet de l'article XIX, M. Paul Hymans, représentant de la Belgique, proposa que l'égalité de traitement pour tous les Etats, membres de la S.D.N., fut également établie aussi bien en Afrique sud-ouest qu'aux îles du Pacifique et aux autres colonies allemandes de l'Afrique Centrale. M. Hymans déclara ne pas comprendre pourquoi il y avait lieu de soumettre certaines colonies à des règles spéciales.

Le général Smuts demanda à la Commission de ne pas discuter le point soulevé par M. Hymans, vu qu'il avait fait l'objet de longues études au Conseil des Dix avant d'être adopté par lui.

M. Hymans répondit qu'il n'insistait pas pour la discussion devant la commission, mais il se réservait le droit de soulever la question en séance plénière.

M. Bourgeois agit de même.

C'était la dernière fois que la question était soulevée.

Le compromis entre « idéalistes » et « annexionnistes » a été rendu possible grâce à toutes sortes de considérations qui entrèrent en ligne de compte. Les marchandages de coulisse ont trouvé dans le système des mandats l'abri qui leur a permis de rester pour le moment dans l'ombre, afin de ne pas choquer l'opinion publique qui acclamait partout le système des mandats comme une victoire du grand courant « d'humanité et de justice » qui déferlait à travers le monde en ruines et en quête d'espoir.

Pourtant des considérations égoïstes n'ont pas manqué de pousser les Puissances vers ce compromis. M. Stoyanovski en énumère les principales (1).

Le système des Mandats a permis aux Puissances détentrices de l'administration des anciennes colonies allemandes, de ne pas se voir réduire leur créance de réparations sur l'Allemagne, à raison des biens ex-ennemis qui sont entrés en leur possession. Ceci en vertu du Traité de Versailles (art. 257, al. 2), qui prévoit que ces biens « seront transférés, en même temps que les territoires, à la Puissance mandataire, prise en cette qualité, et aucun paiement ne sera effectué, ni aucune somme portée au crédit de ce gouvernement du fait des réparations ».

Cette argumentation avait de la valeur au moment où les réparations paraissaient encore être une « affaire sûre ».

Le système des Mandats a servi de base juridique à la France et à l'Angleterre pour ne pas exécuter le traité de 1915, qui les obligeait à donner une compensation territoriale à l'Italie, en contre-partie de l'extension de leurs possessions coloniales. « Les territoires soumis à mandat ne constituent pas une extension des possessions coloniales de la Puissance mandataire. » Voilà l'argument qui a prévalu alors, et qu'on prétendait juridiquement irréfutable. Cela, d'ailleurs, n'a pas empêché la presse française et anglaise quinze ans plus tard, de présenter les dernières cessions de territoires en faveur de l'Italie comme « acquittement de dette » en vertu de ces mêmes accords de 1915.

D'autres raisons encore ont prévalu alors. L'évacuation des territoires occupés en commun par différentes armées, et leur

(1) J. Stoyanovsky. *La Théorie Générale des Mandats Internationaux*. Paris 1925, p. 17.

transfert à une seule Puissance souveraine, présentait de grands inconvénients. Le système des mandats a rendu cette opération bien plus aisée. Les masses populaires étaient lasses des compétitions du passé, et des annexions leur seraient apparues suspectes. L'institution des mandats leur a donné la raison de croire qu'elles n'étaient pas entraînées dans le sillon des puissances d'argent.

Depuis, tous ces arguments spéciaux ont perdu leur valeur. Si nous les citons aujourd'hui, ce n'est nullement pour diminuer en quoi que ce soit la valeur de l'article XXII du Pacte, mais pour faire mieux comprendre sa portée, sa signification et l'atmosphère qui a présidé à sa naissance.

SECTION B

*De l'Article XXII aux rédactions définitives
des Chartes des Mandats*

L'adoption définitive de l'article XXII du Pacte n'a pas mis fin à toutes les controverses. Celles-ci continuèrent pour bonne partie et retardèrent de plus de trois ans l'adoption du texte définitif des lettres des Mandats A. Les négociations de paix avec la Turquie traînaient. Il y avait encore les négociations entre la France et l'Italie concernant le règlement des intérêts italiens en Syrie. Enfin, il y avait surtout les longues négociations avec les Etats-Unis d'Amérique au sujet de la garantie de l'égalité de traitement en matière économique. La question s'est compliquée d'autant plus que les Etats-Unis n'ont pas ratifié le Traité de Versailles, et qu'ils ne font pas partie de la S.D.N.

C'était la première grande controverse concernant l'égalité économique, qui se basait sur l'article XXII du Pacte. Elle fut d'autant plus instructive qu'elle précéda et influença la rédaction des articles des Mandats.

Dans une note de M. Davis, ambassadeur des Etats-Unis à Londres, à Lord Curzon, secrétaire britannique aux Affaires étrangères, en date du 12 mai 1920, les Etats-Unis tinrent à rappeler les principes qu'ils voudraient voir servir de base pour la discussion au sujet des territoires occupés.

L'article principal en est ainsi conçu :

« (2) ... that there be guaranteed to the nationals or subjects of all nations treatment equal in law and in fact, to that accorded nationals or subjects of the mandatory Power, with respect to taxation, or other matters affecting residence, business profession, concessions, freedom of transit for persons and goods, freedom of

communication, trade navigation, commerce, industrial property and other economic rights or commercial activities (1). »

Mais, entre temps, l'accord pétrolier franco-britannique de San Remo, du 24 avril 1920, fut publié. M. Davis adressa, le 28 juillet de la même année, une nouvelle note à Lord Curzon, dont voici les passages principaux :

« 4. The government of the United States has noted the publication of an agreement between his Majesty's government and the French government making certain provision for the disposition of petroleum produced in Mesopotamia, and giving to France preferential treatment in regard there to it is not clear to the government of the United States how such an agreement can be consisted with the principles of equality of treatment understood and accepted during the peace negotiations at Paris. »

« 5. The government of the U.S.A. desires to record its views that such an agreement, in light of the positions the British government appears to have assumed toward Mesopotamia and its economic resources, will, as a practical matter, result in a grave infringement of the mandate principle which was formulated for the purpose of removing in the future some of the principal causes of international differences. »

Lord Curzon répondit aux Etats-Unis par une note du 9 août 1920, où il déclara, entre autres :

« 15. The draft mandates for Mesopotamia and for Palestine, which have been prepared with a view to secure equality of treatment and opportunity for the commerce citizens and subjects of all states who are members of the League of Nations, will, when approved by the allied Powers interested, be communicated to the council of the League of Nations. In these circumstances, His Majesty's government, while fully appreciating the suggestion for discussing with the United States government the various propositions mentioned by you, with which they are in full sympathy, are none the less of the opinion that the terms of the mandates, can only properly be discussed at the council of the League of Nations by the signatories of the covenant. »

(1) Citations prises de la correspondance anglo-américaine. *Ibid.*

« 16. ... H. M. government are aware that certain rights were acquired in Palestine before the war by American citizens white British interests, such as the Turkish Petroleum Company and other groups, claim similar rights either in Mesopotammia or in Palestine. These claims wil naturally have to be given practical consideration and receive equitable treatment consistent with the interests of the Mandated territories. »

Lord Curzon justifia encore l'accord pétrolier de San Remo en déclarant qu'il était une application d'une clause de la nation la plus favorisée. Nous aurons l'occasion ailleurs de nous arrêter sur ce point.

M. Colby, secrétaire d'Etat américain, répondit à M. Curzon par une note du 20 novembre 1920 que nous trouvons intéressant de reproduite largement :

« Il m'est à peine nécessaire de rappeler encore que le gouvernement des Etats-Unis a toujours fidèlement soutenu qu'il est de la plus haute importance pour la paix future du monde que tout territoire étranger transféré comme conséquence de la guerre avec les Puissances centrales, serait gardé et administré de telle façon que l'égalité de traitement serait assurée au commerce et aux ressortissants de toutes les nations du monde. En vérité, c'était confiant dans une identité de vues à cet effet et dans ce but exprès, que les Etats-Unis s'étaient persuadés que l'acquisition par les Puissances victorieuses, et sous mandat, de certains territoires ennemis, répondrait à l'intérêt supérieur du monde. »

« En conséquence, il y a donc lieu de croire que vos déclarations relatives au Mandat A, ainsi que celles affirmant que les projets de Mandats sur la Mésopotamie et la Palestine, ont été préparés en vue de garantir un régime d'égalité au commerce, et aux ressortissants de tous les Etats qui font partie de la S.D.N. n'indiquent pas une supposition de votre part que les Etats-Unis doivent être exclus du bénéfice du principe d'égalité de traitement. »

Les Etats-Unis firent ensuite une demande que « les formules des projets des Mandats soient communiquées à leur gouvernement pour examen, avant d'être soumis au Conseil de la Société », après avoir demandé d'appliquer à l'industrie du pétrole

« les principes les plus éclairés reconnus nécessaires par les nations pour la bonne ordonnance de leurs relations économiques ».

Puis, répondant à la suggestion britannique faisant allusion à la suprématie américaine dans l'industrie des pétroles (pour justifier le fait qu'on n'a pas tenu compte des Etats-Unis lors de la conclusion de l'accord franco-britannique de San Remo), le secrétaire d'Etat américain se servit d'une phrase très vigoureuse :

« Je regretterais fort que le gouvernement de Sa Majesté ou toute autre Puissance amie puisse conclure que les vues de mon gouvernement, quant au caractère véritable d'un Mandat, soient le moins du monde dictées par des *considérations d'ordre domestique* du besoin de production de pétrole ou de tout autre produit. » (1)

Cette déclaration catégorique fut d'ailleurs démentie peu de semaines après. Elle n'empêcha pas le gouvernement des Etats-Unis de se prêter à l'accord suivant lequel 25 % de la production pétrolifère de la Mésopotamie furent accordés aux grands consortiums pétroliers des Etats-Unis. Les « *considérations d'ordre domestique* » ont quand même pris le dessus.

Des accords spéciaux sont intervenus entre les Puissances mandataires et les Etats-Unis en vertu desquels les droits garantis par les Mandats aux Etats membres de la S.D.N., notamment en matière d'égalité économique, furent également assurés au gouvernement et aux citoyens des Etats-Unis. L'opposition des Etats-Unis à la ratification des lettres des mandats fut ainsi levée.

Ces marchandages entre les grandes Puissances n'ont pas été sans inquiéter l'opinion publique. On trouve de nombreuses manifestations de cette inquiétude. C'est ainsi que la League of Nations Union, de Londres, dans une note du 6 décembre 1920 (2), exigeait « que les termes de toute concession de privilèges commerciaux ou économiques, accordée dans une zone mandatée, soient communiqués par l'administration à la C. P. M. » (3).

(1) Voir la correspondance anglo-américaine précitée.

(2) Voir l'Annexe XV du document S.D.N. 20.48.161 (assem. 161).

(3) C.P.M. signifie « la Commission Permanente des Mandats ».

Le 18 décembre 1920, sur la proposition de la sous-commission VI (C), l'assemblée de la S.D.N. adopta le vœu suivant (1) à présenter au Conseil :

« 5. Le mandataire ne devra pas user de la puissance que lui donne le mandat pour se réserver à lui-même ou à ses alliés, l'exploitation *abusive* des ressources naturelles des territoires qui lui sont confiés. »

Le 8 septembre 1921, M. Hymans se plaignit encore à l'assemblée du retard apporté à la rédaction des mandats, ce qui fait dire « que toute cette affaire des Mandats n'était au fond qu'une duperie, un camouflage, qui cachait un désir d'annexion ».

En juillet 1922, toutes les chartes des mandats étaient définitivement approuvées et ratifiées. Un an plus tard, le Conseil de la S.D.N. approuvait aussi le traité entre l'Irak et la Grande-Bretagne qui remplaçait la charte du mandat sur la Mésopotamie.

Cette fois, la rivalité entre les grandes Puissances était définitivement encadrée et isolée par les prescriptions des mandats. Ce que nous voudrions souligner ici, c'est que les intérêts des populations des territoires sous mandat n'ont joué aucun rôle dans cet ultime marchandage. Dans une note de M. Bambridge Colby, secrétaire d'Etat américain, au Président et aux membres du Conseil de la S.D.N., datée du 21 février 1921, il est déclaré que la publicité des projets des mandats était nécessaire afin de « permettre le plus large examen possible de leurs termes en considérant à la fois les obligations assumées par les Puissances mandataires et les intérêts respectifs de tous les gouvernements qui se jugent eux-mêmes intéressés ».

Les intérêts des populations ne seront traités ici qu'indirectement, pour autant qu'ils se reflètent dans « les obligations assumées par les Puissances mandataires ».

C'est un point à retenir sur lequel nous reviendrons plus tard.

(1) Voir document assemblée 266, 20.48.266.

CHAPITRE II

LES PRINCIPES GENERAUX DU SYSTEME DES MANDATS

Le statut des territoires sous mandat, qui constitue la base de tout le système érigé au lendemain de la guerre, se trouve dans l'article XXII du Pacte de la S.D.N. Il est ainsi conçu :

« Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter : elles exerceraient cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société.

Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

Certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provi-

soirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du mandataire.

Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique Centrale, exige que le mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire, et qui assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

Enfin, il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

Dans tous les cas, le mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

Une commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats. »

Dégageons de cette constitution générale du système des mandats, certains principes généraux qui formeront le cadre de

notre étude sur l'égalité économique dans les pays sous mandat. Nous ne les étudierons que dans la mesure où ils sont en rapport avec l'application de l'égalité économique.

Le principe d'après lequel le mandataire gère un territoire qui n'est pas sien a été admis d'un commun accord, — ce principe régit en effet le fonctionnement de tout le système des mandats. Cette gestion a un but : « Le bien-être et le développement de ces peuples. » On croit que la meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est « de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées », « elles exerceraient cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société ». En vue de prévenir des abus, il convient d'incorporer dans le Pacte de la S.D.N., « des garanties pour l'accomplissement de cette mission ».

Ces garanties consistent dans les obligations générales assumées par le mandataire à l'égard :

- A) De la Société des Nations ;
- B) Des autres Etats, membres de la Société (1) ;
- C) Des habitants du territoire.

(1) Les Etats-Unis d'Amérique en bénéficient en vertu des conventions particulières conclues avec la plupart des Puissances Mandataires.

SECTION A

*Les obligations du Mandataire
à l'égard de la Société des Nations*

LE CONTRÔLE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Une seule obligation est assumée par le mandataire à l'égard de la S.D.N. : de soumettre sa gestion au contrôle de la Société. C'est, d'ailleurs, la grande innovation introduite après la guerre dans le système des gestions coloniales.

Dans un rapport de M. Hymans (la question fut soulevée lors de la discussion du statut national des habitants du Sud-Ouest africain) (1), présenté au Conseil et approuvé par lui le 5 août 1920, il est dit que « le rapport annuel prescrit par l'alinéa 7 devra certainement exposer l'ensemble de la situation morale et matérielle des peuples sous mandat. Dès lors, il paraît évident que c'est également sur l'ensemble de l'administration que devra porter l'examen du Conseil ».

Mais une réserve suit immédiatement, car M. Hymans ajoute : « Celui-ci (le Conseil) aura évidemment à faire preuve en cette matière d'une *extrême prudence*, afin d'éviter que l'exercice de son droit de contrôle ne provoque les réclamations les moins justifiées et n'augmente ainsi les difficultés de la tâche assumée par la Puissance mandataire. »

A la même séance du Conseil, M. Bourgeois s'est exprimé comme suit : « Ce contrôle ne doit pas avoir uniquement pour objet de vérifier si les Puissances mandataires observent rigoureusement les termes de leur mandat. La question est plus élevée

(1) Acte de la première assemblée de la S.D.N., 1920, commis., II, p. 384.

et d'un ordre moral. Le mandat n'a pas pour but d'accroître la puissance de certains États, mais de garantir aux populations intéressées le bien-être et le développement auxquels elles ont droit. »

Le contrôle dont le principe seul figure, et brièvement, dans l'article XXII a été délimité par les grandes Puissances dès avant la ratification des chartes des mandats.

A la onzième séance de la dix-huitième session du Conseil, tenue le 17 mai 1922, Lord Balfour, représentant de la Grande-Bretagne, en plein accord avec MM. Bourgeois et Imperiali (représentants de la France et de l'Italie) a fait des déclarations dont nous détachons les passages suivants :

« Le public est souvent dans l'erreur, en ce qui concerne les pouvoirs de la S.D.N. et du Conseil dans la question des mandats. Les mandats n'ont pas été créés par la S.D.N., qui ne peut pas en modifier le caractère. Le rôle de la Société se borne à voir si les termes des mandats sont en tous points d'accord avec les décisions des Puissances Alliées et Associées, et à veiller à ce que les Puissances mandataires exercent leur mandat non pas sous le contrôle mais sous la surveillance de la S.D.N. »

La distinction entre le « contrôle » et la « surveillance » n'est pas aisée à faire. Certains déclarent même ces deux notions synonymes. Généralement, la différence consiste plutôt dans les nuances. Tandis que le contrôle consiste dans la vérification et dans l'examen critique, la surveillance, elle, suppose la vigilance (1).

D'ailleurs, dans le même discours de Lord Balfour, nous trouvons deux versions différentes de la définition de cette surveillance. D'abord le passage suivant :

« La S.D.N. est organisée de manière à recueillir les informations les plus complètes sur la manière dont chaque Puissance mandataire remplit ses obligations. »

Après, un peu plus loin, Lord Balfour s'exprime comme suit :

« La responsabilité de la Société est engagée dans une tâche difficile ; il s'agit d'abord de veiller à ce que les termes des man-

(1) D'après Larousse « surveiller » implique une idée de supériorité officielle et presque toujours de défiance. Mais il est à douter que telle fut la pensée de feu Lord Balfour.

datés soient conformes aux principes du Pacte, et à ce que ces termes règlent véritablement la ligne de conduite des Puissances mandataires dans les territoires sous mandat. »

Il n'est pas nécessaire de souligner combien la différence entre les deux versions est importante. Il faut plutôt les examiner ensemble, comme se complétant l'une l'autre.

La doctrine s'est employée à préciser la portée et l'étendue de cette surveillance.

« Qu'est-ce qu'une tutelle, écrit M. Van Rees (1), sinon une mission comportant la responsabilité du tuteur envers celui qui l'a investi de cette tutelle ? Et que signifie le fait qu'elle est exercée en qualité de mandataire et au nom de la Société, si ce n'est qu'en acceptant le mandat, le mandataire contracte l'obligation de rendre compte de sa gestion tutélaire à la S.D.N., en d'autres termes, qu'il se soumet au contrôle de cette société ? »

Et M. Van Rees de dégager les principes fondamentaux caractérisant le droit de contrôle de la Société : (2)

« Le Pacte, en prescrivant toute une série de garanties pour l'accomplissement de la mission civilisatrice et humanitaire confiée aux mandataires, a entendu que le contrôle fût sérieux et effectif ; un contrôle purement théorique et de façade ne cadrerait pas avec le sens et la portée des garanties posées. »

« Mais, d'autre part, tout en étant effectif, ce contrôle ne devra pas s'inspirer d'un sentiment de méfiance à l'égard du mandataire, le mandat ayant pour trait caractéristique, comme tout mandat en droit civil, la confiance en celui qui en est chargé. »

**
*

Quels sont les organes de la S.D.N. chargés du contrôle de la gestion du mandataire ?

La question semble présenter des difficultés du fait que les trois derniers paragraphes de l'article XXII ayant trait à l'application du système des mandats ne parlent que du Conseil de la

(1) D.F.W. Van Rees. *Les Mandats Internationaux*, 2 volumes. Paris 1927-1928. Tome I, p. 34.

(2) *Ibid.* T. I, p. 35.

S.D.N. Or, comment concilier ce fait avec l'article III du Pacte qui définit et qui consacre la compétence générale de l'assemblée ?

L'article III étend la compétence de l'assemblée à « toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société, ou qui affecte la paix du monde ». Comment peut-on en exclure tout ce qui se rapporte aux mandats ?

D'autre part, il est certain que les grandes Puissances, dont l'influence au Conseil est supérieure à celle qu'elles possèdent dans l'assemblée, ont voulu concentrer le contrôle entre les mains du Conseil. Cette opinion est encore plus vraisemblable si l'on tient compte de leurs déclarations répétées soulignant que « les mandats n'ont pas été créés par la S.D.N. », et qu'ils sont l'œuvre des Puissances Alliées et Associées.

Les auteurs se sont employés à concilier les contradictions. Voici comment s'y prend M. Stoyanovski (1) : « ...le rôle de l'assemblée consiste donc à exercer une certaine influence morale et très générale sur l'exécution du système des mandats. L'assemblée sert en quelque sorte de trait d'union entre l'opinion mondiale et le conseil, comme celui-ci assure le lien entre la S.D.N. et les mandataires. C'est par l'intermédiaire de l'assemblée que le Conseil s'adresse à l'opinion publique ; celle-ci, de son côté, pourrait être exprimée dans les suggestions, recommandations ou vœux émis par l'assemblée. Mais il est définitivement établi que le droit de décision en matière de mandats appartient au Conseil, à l'exclusion de tout autre organe de la S.D.N. »

La pratique poursuivie confirme d'ailleurs cette manière de voir.

La portée et les limites des décisions du Conseil, ont également donné lieu à de nombreuses controverses. Les décisions du Conseil sont-elles obligatoires pour les Puissances mandataires ? Des interventions impératives du Conseil sont-elles possibles ?

Plusieurs auteurs défendent à ce propos un point de vue sévère. Mais la pratique et la majorité de la doctrine ont adopté un point de vue que le Professeur Pic (2) formule comme suit :

(1) J. Stoyanovski. *Ibid.*, pp. 130-131.

(2) Paul Pic. *Le Régime du Mandat d'après le traité de Versailles*, Revue Générale de Droit International, publié Paris 1923, p. 344, cité Van Rees, T. I, p. 38.

« Le Conseil à son tour examine les rapports, étudie les avis de la commission et prend les résolutions ou formule les recommandations qui lui paraissent opportunes. Sans pouvoir adresser de véritables injonctions aux Puissances, il a qualité, si elles se sont délibérément écartées des prescriptions impératives de l'article XXII, pour leur rappeler leurs engagements et provoquer au besoin, s'il y a doute sur la portée véritable de tel ou tel article du Mandat une décision de la Cour Permanente de Justice Internationale dont tous les Etats mandataires ont par avance accepté l'arbitrage. »

En fait, les résolutions adoptées par le Conseil n'ont été prises qu'après de longs échanges de vue, et après être arrivé à une solution satisfaisante « par voie de délibération et de persuasion. »

**
*

Le dernier alinéa de l'article XXII prévoit la constitution d'une commission permanente « chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats. »

La C.P.M. ne constitue donc pas un organe de contrôle proprement dit, mais bien plutôt un organe consultatif du Conseil. C'est à l'intention de celui-ci que la C.P.M. poursuit de manière permanente un travail préparatoire, pour lui permettre d'accomplir sa mission de contrôle. Cependant, en fait, la C.P.M. joue le rôle d'un organe de contrôle. Ceci résulte incontestablement du fait que la commission procède à un examen minutieux de l'administration des territoires sous mandat et qu'elle prépare la base de toute l'activité du Conseil en la matière. Elle examine, s'informe et donne des avis.

Une controverse existait, dès le début, quant à l'étendue des pouvoirs de la C.P.M. La commission s'est prononcée dès sa première session dans le sens de la restriction de ses pouvoirs en adoptant la résolution suivante (1) :

(1) Résolution de la C.P.M. du 6 octobre 1921, P.V.I., p. 20.

« La C.P.M. a été d'avis qu'il ne lui incombait pas d'exprimer d'opinions sur les termes des mandats, et que ses attributions étaient limitées par le dernier alinéa de l'article XXII du Pacte, qui charge la commission de recevoir et d'examiner les rapports annuels des mandats, et de donner au conseil son avis sur toutes les questions relatives à l'exécution des mandats. »

Cependant, à la même session, on entendit l'opinion autorisée de M. Rappard (1) qui déclarait « qu'il est évident que si, au cours d'examens de rapports, des clauses de mandats devaient paraître susceptibles d'interprétations diverses ou contraires à l'article XXII, le Conseil ne pourra se formaliser de questions ou d'avis présentés à ce sujet par la Commission, à titre purement consultatif, car il voudra sans doute avoir dans la Commission un conseiller vigilant. »

L'interprétation extensive des pouvoirs de la C.P.M., repose sur la disposition de l'alinéa 9, *in fine*, de l'article XXII du Pacte, chargeant la Commission de « donner au Conseil son avis sur toutes les questions relatives à l'exécution des mandats ».

Une mesure d'une grande portée qui avait pour but d'étendre le contrôle du mandataire fut prise par le Conseil de la S.D.N. lorsqu'il consacra le droit de pétition. Le droit de pétition, en effet, n'est prévu ni dans l'article XXII, ni dans aucune des chartes des mandats. Les Puissances mandataires avaient pu se soustraire à cette mesure de contrôle, mais elles ont toutes adhéré au principe, proposé par la Grande-Bretagne, lors de la ratification des mandats A et B en juillet 1922. Le 31 janvier 1923, le Conseil a adopté, après avis de la C.P.M. et recommandation de la troisième assemblée, la résolution consacrant et réglementant définitivement le droit de pétition.

L'examen de la C.P.M. se base ainsi :

a) *Rapports des mandataires.* — La C.P.M. examine, en premier lieu, les rapports annuels des Puissances mandataires. Pour faciliter la tâche de la rédaction de ces rapports, et afin de prévenir des omissions, la C.P.M. a élaboré dès sa première session des questionnaires-types pour les mandats des catégo-

(1) P.V.I., p. 11.

ries B et C. Plus tard, un questionnaire spécial a été également élaboré pour chacun des mandats de la catégorie A. Les questions portent sur toutes les prescriptions des mandats et sur les différents domaines de l'activité générale de ces territoires. Les questionnaires sont suivis d'une demande faite aux Puissances mandataires, de bien vouloir annexer à leurs rapports les textes des décisions législatives et administratives prises au sujet des territoires.

b) *Examen des pétitions par la C.P.M.* — Les pétitions des habitants des territoires sous mandat, adressées à la S.D.N., seront transmises à cette dernière par l'intermédiaire du gouvernement intéressé, qui y joindra les observations qu'il jugera convenables. Les pétitions de sources autres que celles des habitants des territoires sous mandat seront communiquées au Président de la C.P.M., qui devra faire le départ entre celles qui sont dignes de retenir l'attention (qui seront communiquées à la Puissance mandataire pour accueillir les observations qu'elle juge convenable de faire) et entre celles qui sont manifestement insignifiantes (qui feront l'objet d'un rapport du Président).

Certains auteurs (1) ont essayé d'établir des principes pour parer à l'absence de directives à la C.P.M. pour l'examen et le départ des pétitions. C'est ainsi qu'ils ont établi une distinction entre pétitions « *légitimes* » et « *illégitimes* », les premières tendant à « assurer l'exécution des termes des mandats par les mandataires », les secondes « s'attaquant au mandat lui-même ».

Souignons que toute l'activité de la C.P.M. est inspirée de cette « extrême prudence » que préconisait M. Hymans, elle est toute empreinte de modération et de « volonté de rester dans les limites du contrôle politiquement possible », suivant l'expression d'un auteur (2).

**
*

Retenons de cet exposé sommaire de la surveillance de la gestion du mandataire, les points principaux qui seront la base

1) J. Stoyanovsky. *Ibid.*, p. 151.

(2) Farid M. Zeineddine, *Le Régime du Contrôle des Mandats de la S.D.N.*, Paris 1932, p. 175.

de nos développements ultérieurs :

1° Le système de contrôle constitue la garantie que le Pacte a établi en vue de l'accomplissement de la mission d'assurer « le bien-être et le développement » des peuples soumis à mandat.

2° Le contrôle doit être sérieux, effectif et permanent.

3° Il doit porter « sur toutes les questions relatives à l'exécution des mandats ».

4° Le Conseil a qualité pour rappeler aux mandataires les prescriptions impératives de l'article XXII, et pour « provoquer au besoin, s'il y a doute sur la portée véritable de tel ou tel article du mandat, une décision de la Cour Permanente de Justice Internationale dont tous les Etats mandataires ont par avance accepté l'arbitrage ».

5° Des droits que possèdent les différents organes de contrôle, à savoir ceux d'exprimer des vœux et des recommandations, d'examiner et de donner des avis, il faut conclure que l'institution du contrôle en général n'a pas uniquement une tâche négative d'examen et de critique. Les organes de contrôle sont appelés également à coopérer avec la Puissance mandataire à l'accomplissement de la tâche ardue d'assurer le bien-être et le progrès des populations placées sous mandat.

6° Le trait caractéristique de cette coopération est l'esprit de confiance qui doit présider aux rapports entre les organes de contrôle de la S.D.N. et la Puissance mandataire.

SECTION B

Les obligations du Mandataire à l'égard des autres États Membres de la Société

Ces obligations sont au nombre de quatre :

1° Garantir la liberté de conscience et assurer le libre exercice de tous les cultes, de même la faculté pour les missionnaires de circuler, de résider sur le territoire et d'y exercer leur ministère.

2° Assurer aux ressortissants de tous les États (sauf dans les territoires sous mandat C) la liberté de transit, de navigation, et l'égalité économique, commerciale et industrielle (cette obligation fera l'objet d'une étude détaillée).

3° S'abstenir, sous certaines réserves, d'établir des bases militaires ou navales, de construire des fortifications et d'organiser des forces militaires indigènes.

4° Se soumettre à l'arbitrage de la Cour Permanente de Justice Internationale (ceci en vertu de clauses expresses contenues dans les textes des mandats) dans tout différend qui viendrait à s'élever entre le mandataire et un autre membre de la S.D.N. relativement à l'interprétation ou à l'application des clauses du mandat.

SECTION C

*Les obligations du Mandataire
à l'égard des habitants du territoire sous mandat*

Ces obligations résultant de la mission tutélaire du mandataire peuvent être rangées d'après les trois principes suivants :

- 1° La gratuité du mandat (que nous allons développer).
- 2° Le caractère provisoire du mandat.
- 3° Le caractère essentiellement moral de la gestion du mandataire.

**
*

LE PRINCIPE DE LA GRATUITE DU MANDAT

Le caractère désintéressé de l'activité du mandataire résulte de la « tutelle ». Le Pacte ne formule pas expressément ce principe. Il se contente de parler de la « tutelle », à laquelle seraient soumis certains peuples, et d'esquisser les lignes générales de son exercice. Or, comme le remarque M. Van Rees (1), « qui dit tutelle dit désintéressement de la part du tuteur, qu'il s'agisse d'un mandat de droit privé ou d'un mandat de droit international ».

Des auteurs ont, en effet, approfondi ce principe sur les bases de la charge du « Trustee » du droit anglais.

A l'appui du principe de la gratuité du mandat, on a des textes semi officiels et même officiels datant de l'époque de l'élaboration des mandats.

(1) Van Rees. *Ibid.*, Tome II, p. 185.

Le général Smuts s'exprime ainsi dans son livre précité (1) sur ce principe : « L'Etat mandataire doit considérer sa situation comme une mission de confiance et d'honneur, non pas comme une charge à profit ou une position d'avantages pour lui et ses nationaux. »

Un caractère officiel et la valeur d'une interprétation authentique en la matière peuvent être reconnus à un texte de « Remarques sur les conditions de paix » (2), par lequel les Puissances Alliées et Associées ont commenté l'article 257 de la partie IX du Traité de Versailles. Cet article, comme nous le signalons d'autre part, transfère « à la Puissance mandataire prise en cette qualité » tous les biens et propriétés appartenant à l'Empire ou aux Etats allemands et situés sur ces territoires, et l'article de souligner : « aucun paiement ne sera effectué ni aucune somme portée au crédit de ces Gouvernements du fait de ce transfert. »

La remarque des Puissances Alliées et Associées est ainsi conçue :

« Elles (les Puissances) estiment, en effet, qu'il serait injuste de faire peser sur les indigènes la charge de ces dépenses, qui paraissent avoir été faites surtout dans l'intérêt de l'Allemagne, et, non moins injuste d'en faire assumer la responsabilité par les Puissances mandataires qui, étant constituées *fidéicommissaires* par la S.D.N., ne tireront aucun bénéfice de ce *fidéicommis*. »

Le principe est donc que le tuteur ne tirera « *aucun bénéfice de son fidéicommis* ».

**
*

Quelle est la portée exacte et la limite de ce principe ? Quelles sont les conditions dont la réunion constituera une violation à la gratuité des mandats ?

La doctrine (3) a admis généralement sur ce point des principes identiques. Ils sont au nombre de quatre :

(1) Smuts. *Ibid.*, p. 21.

(2) Citées chez Van Rees. *Ibid.*, T. II, p. 186.

(3) Voir Stoyanovski. *Ibid.*, p. 158 et suiv., et Van Rees, *ibid.*, t. II, page 187.

Pour qu'il y ait une violation de la gratuité des mandats, il faut :

1° Que les avantages dont bénéficiera le mandataire soient *matériels*. En d'autres termes, il faut que ces avantages résultent pour le mandataire, soit d'un *enrichissement économique*, soit d'un *renforcement de sa puissance militaire* (1).

2° Que ces avantages matériels soient *exclusifs*, c'est-à-dire que la Puissance mandataire en bénéficie à l'exclusion des autres Puissances qui seraient ainsi inégalement traitées.

3° Que ces avantages matériels, exclusifs du mandataire, soient *directs*, c'est-à-dire qu'ils émanent directement du régime économique ou militaire établi par le mandataire dans le territoire soumis à son administration (2).

4° Qu'il s'agisse de *certaines* territoires sous mandat. On souligne le mot « certains », car les mandats de la catégorie C ne sont pas soumis aux obligations de l'égalité économique, de même que les obligations militaires sont en partie suspendues pour certains des territoires sous mandat.

**
*

Nous sommes d'ailleurs d'avis qu'il faut prendre la notion des avantages « matériels, exclusifs et directs » dans un sens très limité. M. Van Rees (3) déclare que « en effet, ce que le principe de désintéressement comporte, c'est la reconnaissance du droit de propriété du territoire sur ses propres revenus.

Cette conception du principe du désintéressement de l'activité du mandataire, est encore corroborée par une résolution que

(1) Suivant Stoyanovsky (p. 158) : « Il saurait en être ainsi, par le fait même du Mandat, dans le domaine politique ou administratif. Le Mandat, par définition même, constitue un état de privilège au point de vue politique ou administratif pour le Mandataire, car vouloir établir l'égalité politique entre tous les Etats, dans les territoires sous mandat serait substituer au régime du Mandat, celui de l'administration internationale directe. »

(2) Des avantages indirects, fortuits, surtout moraux ou même matériels, pour le Mandataire, découlent incontestablement du fait même de l'administration d'un territoire.

(3) Van Rees. *Ibid.*, t. II, p. 187.

la C.P.M. a adopté dans sa séance du 25 juillet 1923, lors de l'examen préliminaire du rapport sur l'administration du Nauru (1), ainsi conçue :

« Serait contraire à l'esprit de désintéressement qui est la caractéristique du système des mandats, le fait de l'Etat mandataire de créer, à la faveur de son mandat, dans le territoire dont l'administration lui a été confiée, une entreprise gouvernementale, de caractère industriel ou commercial, dont les bénéfices seraient versés au budget métropolitain de l'Etat mandataire. »

Dans les remarques des Puissances Alliées et Associées, précédemment citées, sur les conditions de paix, elles ont également soin de repousser les demandes allemandes, vu « qu'il serait injuste de faire peser sur les indigènes la charge de ces dépenses..., et non moins injuste d'en faire assumer la responsabilité par les Puissances mandataires qui, étant constituées fidéicommissaires par la S.D.N., ne tireront aucun bénéfice de ce fidéicommis ».

Nous voyons encore ici la préoccupation d'assurer aux territoires sous mandat la propriété de leurs revenus proprement dits.

Réduit ainsi à ses justes proportions, nous pouvons retenir la définition suivante : le principe de l'activité désintéressée du mandataire suppose qu'il n'y a pas d'avantages matériels, exclusifs et directs, découlant de l'administration de certains territoires sous mandat, au profit de la Puissance chargée de leur gestion.

(1) P.V.III., p. 57.

CHAPITRE III

L'EGALITE ECONOMIQUE
DANS LE SYSTEME DES MANDATS

Le principe de l'égalité de traitement en matière économique a évolué d'un simple système, unilatéral ou contractuel, de tarifs douaniers pour devenir un système général international de politique économique coloniale englobant les investissements et l'octroi des concessions, en d'autres termes, toute la mise en valeur des territoires.

Nous allons étudier successivement :

A. — La portée de la garantie de l'égalité économique.

B. — Le principe suivant lequel a été instituée la garantie de l'égalité économique.

C. — La garantie de l'égalité économique dans les mandats A et B.

D. — La garantie de l'égalité économique — point litigieux dans les territoires sous mandat C.

SECTION A

La portée de la garantie de l'égalité économique

Aux termes du Pacte, le mandataire doit assurer « aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce ». Cette obligation ne vise d'ailleurs que les territoires sous mandat de l'Afrique centrale. Les chartes des mandats consacrent une série de dispositions concrètes et étendent l'application du principe aux territoires sous mandat de la catégorie A.

Quel est le sens exact de ces « conditions d'égalité pour les échanges et le commerce » ?

La doctrine est unanime à reconnaître qu'il s'agit d'éviter toute discrimination du fait de la nationalité. On est également unanime à admettre que ce principe vise l'*égalité de droit*.

« Ce qu'il exige, dit M. Van Rees (1), c'est l'établissement de règles uniformes pour tous. Ce qu'il ne saurait imposer, c'est la garantie que l'application de ces règles produise les mêmes effets pour tous, l'égalité de droit ne comportant pas indifféremment l'égalité de fait. »

C'est également l'opinion de M. Pierre Orts, membre belge de C.P.M. (2), qui a posé le problème de manière pratique :

« ... Je me souviens qu'il n'y a pas vingt ans, l'on affirmait encore couramment que la possession d'une colonie dans le Bassin Conventionnel du Congo était un leurre, vu l'interdiction d'établir des droits préférentiels en faveur des produits de la

(1) Van Rees. *Ibid.*, t. II, p. 124.

(2) Pierre Orts. Le Système des Mandats de la S.D.N., *Revue de l'Université de Bruxelles*, N° 4, 1927.

métropole et du principe général de l'égalité économique. Il n'empêche que la part de la Belgique dans le développement économique du Congo comme celles de l'Angleterre et de la France dans leurs colonies du Bassin Conventionnel du Congo, sont prépondérantes... »

L'explication de ce qui précède se trouve dans le même article de M. Orts quand il remarque que « le mandataire ne possède en matière économique, commerciale et industrielle aucun privilège, mais l'accomplissement d'une mission civilisatrice peut entraîner des avantages indirects qui *n'ont rien d'illégitime...* »

La légitimité de ces avantages en faveur des Etats assumant l'administration des territoires sous mandat résulte ainsi du fait qu'ils ne les acquièrent pas en vertu de *privilèges de droit*.

Pour qu'il y ait atteinte au principe, remarque M. Stoyanovsky (1), « il faut qu'il y ait des mesures d'ordre général consacrant l'inégalité de droit entre le mandataire et les autres Puissances ; une inégalité de fait, causée par diverses causes objectives, ne violerait pas ce principe, tant qu'elle n'est pas la conséquence directe de mesures générales prises par le mandataire en sa propre faveur, et à l'exclusion des autres Puissances... ».

(1) J. Stoyanovsky. *Ibid.*, p. 159. (M. Van Rees se déclare d'accord avec lui.)

SECTION B

*Le principe suivant lequel a été instituée
la garantie de l'égalité économique*

Il existe pour le mandataire une double obligation de sauvegarder une double catégorie d'intérêts : les intérêts des habitants des territoires et ceux des tierces Puissances. Juridiquement, de quelle source découle chacune de ces obligations ?

On s'attache généralement à lier la garantie de l'égalité de traitement en matière économique au principe de la gratuité du mandat. Le même auteur cité précédemment (1) définit ainsi ce point de vue :

« Le principe de l'égalité de traitement n'est pas une tolérance de la part du mandataire, il n'est pas non plus une concession accordée par lui, à titre de réciprocité. Le mandataire est obligé de l'appliquer, en vertu de l'article XXII du Pacte et de son mandat ; les intéressés ont le droit de réclamer son application en s'adressant à la S.D.N., et ce droit, ils l'ont, non parce que, de leur côté, ils assument des obligations semblables, mais en vertu du principe inhérent au système du mandat lui-même, à savoir du principe de la gratuité du mandat. »

Première objection

Il est tout à fait impossible de chercher à expliquer les droits des Etats en vertu d'un principe qui ne s'applique qu'à l'un d'entre eux (à savoir à l'Etat détenteur du pouvoir mandataire) et d'une manière négative.

(1) J. Stoyanovsky. *Ibid.*, p. 163.

Car, répétons-le, le principe de la gratuité du mandat suppose l'activité désintéressée du mandataire, qui ne doit tirer aucun bénéfice de son fidéicommis.

Comment ce principe pourrait-il servir à expliquer les droits à l'égalité du traitement en matière économique que possèdent tous les tiers Etats dans les territoires sous mandat ? On ne le voit pas. Car il y a là deux choses tout à fait différentes. L'égalité du traitement mesure les droits des tierces Puissances par celles qui existent ou que s'octroie la Puissance mandataire. Or, si par exemple la Puissance mandataire accomplit certains actes non désintéressés, la situation sera la suivante : En vertu de l'obligation qu'a la Puissance mandataire d'assurer l'égalité du traitement en matière économique, elle sera uniquement obligée d'assurer les mêmes avantages aux autres Etats membres de la S.D.N. Si la mesure prise par la Puissance mandataire est illégale, ce n'est pas pour avoir été contraire au principe de l'égalité économique, mais bien en vertu du principe de la gratuité de l'activité du mandataire.

Certes, comme nous voyons, il y a un lien indirect entre les deux principes. Mais ce n'est là qu'une forme de l'interdépendance des principes du système des mandats. Est-ce une raison pour les confondre ? Nous ne le croyons pas, car la confusion induit en erreur.

Cette confusion d'ailleurs s'explique assez bien. On a confondu la *gratuité de l'activité du mandataire* avec la *gratuité des avantages concédés aux tierces Puissances dans les territoires sous mandat* (qui résulte, comme nous le verrons par la suite, de l'absence totale de la garantie de la réciprocité pour les territoires sous mandat). Il est difficile en général d'expliquer ces derniers avantages d'une façon conforme à l'esprit et à la lettre du Pacte, mais lier cette justification avec le principe du désintéressement de l'activité du mandataire est une entreprise vaine et erronée.

Deuxième objection

Considérons maintenant la seconde conception du principe de la gratuité du mandat, qui, selon M. Van Rees, a pour but « la reconnaissance du droit de propriété du territoire sur ses propres revenus ».

On ne voit pas non plus quel est le rapport entre le principe de la gratuité du mandat ainsi conçu et l'égalité du traitement en matière économique. S'il en existe un lien entre les deux, c'est le suivant : la garantie de l'égalité économique, telle qu'elle existe actuellement, constitue la négation même du principe de la gratuité car, l'égalité du traitement en matière économique, établie uniquement en faveur des tierces Puissances sans aucune réciprocité de leur part, constitue une atteinte organisée et légale à la « propriété du territoire sur ses propres revenus ».

**
■

Pour savoir de quelle source juridique découle l'obligation du mandataire d'assurer l'égalité économique, il faut remonter plus loin que l'article XXII du Pacte. Il faut, en effet, s'arrêter à l'alinéa premier du préambule du Pacte de la S.D.N., ainsi conçu :

« Les Hautes Parties contractantes,

« Considérant que, pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sûreté... »

Nous trouvons dans ces deux lignes le principe directeur de la S.D.N., qui domine toutes les parties du Pacte, y comprise celle instituant le système des mandats. Or, l'aspiration de garantir l'égalité matérielle dans les territoires sous mandat entre les Puissances intéressées est-elle conforme à la volonté de « développer la coopération » et de « garantir la paix et la sûreté » entre les nations ?

Ici on ne peut répondre que par l'affirmative. Tout frein à la rivalité entre les grandes Puissances garantit la paix. M. Theodoli, président de la C.P.M., considère en effet (1) le principe de l'égalité économique « comme une acquisition de la part de la S.D.N., en tant que son application ne peut que contribuer... au maintien de la paix mondiale ».

La façon dont se pose la question fera l'objet d'une étude ultérieure.

(1) Séance de la C.P.M. du 22 juin 1931, P.V. XX, p. 155-156.

La garantie de l'égalité économique aux territoires sous mandat établie en faveur des Etats membres de la S.D.N., a donc été instituée en vue d'endiguer la rivalité coloniale entre les Puissances, en vertu du principe essentiel de la S.D.N. qui est de « développer la coopération entre les nations pour leur garantir la paix et la sûreté ».

**
*

En l'absence de dispositions expresses comme celles ayant trait aux intérêts des tierces Puissances, les intérêts économiques des habitants des territoires sous mandat sont garantis par les principes de la tutelle.

Cédons ici la plume à M. Van Rees (1) : « En effet, le principe de l'égalité du traitement et celui de la tutelle n'ont juridiquement aucun rapport. Leur champ d'action est distinct : ce qui serait admis dans le premier pourrait ne pas l'être dans le second. Si la législation promulguée dans le territoire sous mandat exclut rigoureusement toute différenciation du fait de la nationalité, le principe de l'égalité est sauvegardé et aucun reproche à ce sujet ne saurait atteindre le mandataire. Par contre, si l'application de cette législation amenait des conséquences de nature à léser les intérêts des indigènes, *la question se poserait non pas si le principe de l'égalité a été observé, mais si les devoirs de « tutelle » n'eussent pas exigé une application différente.* » « C'est ce dernier principe qui dicte l'attitude de la C.P.M. en cette matière. »

Nous ne pouvons que souscrire à cette affirmation de principe.

(1) Van Rees. *Ibid.*, t. II, p. 125-126.

SECTION C

*La garantie de l'égalité économique
dans les Mandats A et B*

La prescription détaillée de l'égalité du traitement complétant le 5^e paragraphe de l'article XXII du Pacte, se trouve formulée de manière diverse dans chacune des chartes des mandats de la catégorie A, où le rôle du mandataire est de porter « conseil et aide ». Elle est par contre uniforme dans les chartes des mandats de la catégorie B, où le mandataire possède les « pleins pouvoirs d'administration ».

L'article 18 du mandat sur la Palestine est libellé de la façon suivante :

« 1. Il appartiendra au mandataire de faire en sorte qu'aucune discrimination ne soit faite en Palestine entre les nationaux d'un Etat quelconque membre de la Société des Nations (y compris les compagnies constituées selon les lois de cet Etat) et les nationaux de la Puissance mandataire ou de tout autre Etat, ni en matière d'impôts, de commerce ou de navigation, ni dans l'exercice des industries ou professions, ni dans le traitement accordé aux navires marchands ou aux aéronefs civils. De même, il ne sera imposé en Palestine aucun traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination d'un quelconque desdits Etats ; il y aura dans des conditions équitables, liberté de transit à travers le territoire sous mandat.

« 2. Sous réserve des stipulations ci-dessus et des autres stipulations du mandat, l'Administration de la Palestine pourra, sur le conseil du mandataire, établir les impôts et les droits de douane qu'elle jugera nécessaires et prendre les mesures qui lui paraîtront les plus propres à assurer le développement des res-

sources naturelles du pays et à sauvegarder les intérêts de la population locale. Elle pourra également, sur le conseil du mandataire, conclure un accord douanier spécial avec un Etat quelconque dont le territoire en 1914 faisait intégralement partie de la Turquie d'Asie ou de l'Arabie. »

L'article 11 du mandat pour la Syrie et le Liban est plus détaillé et est ainsi conçu :

« 1. Il appartiendra au mandataire de faire en sorte qu'aucune mesure ne soit prise de nature à mettre en Syrie et au Liban les ressortissants, y compris les sociétés et les associations, d'un Etat membre de la Société des Nations dans un état d'infériorité, soit par rapport à ses propres ressortissants, y compris les sociétés et associations, soit par rapport à ceux de tout autre Etat étranger, aussi bien en matière fiscale et commerciale qu'au point de vue de l'exercice des industries et professions, de la navigation et du traitement accordé aux navires et aéronefs. De même, il ne sera imposé en Syrie et au Liban aucun traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination de l'un des dits Etats ; il y aura, dans des conditions équitables, liberté de transit à travers lesdits territoires.

« 2. Sous réserve des stipulations ci-dessus, le mandataire pourra établir ou faire établir par les gouvernements locaux toutes taxes et droits de douane jugés nécessaires. Le mandataire, ou le gouvernement local agissant sur ses conseils, pourra également conclure, pour des raisons de voisinage, des arrangements douaniers spéciaux avec un pays limitrophe.

« 3. Le mandataire pourra prendre ou faire prendre, sous réserve des stipulations de l'alinéa premier du présent article, toutes les mesures propres à assurer le développement des ressources naturelles des dits territoires et à sauvegarder les intérêts des populations locales.

« 4. Les concessions pour le développement des dites ressources naturelles seront accordées sans distinction du fait de la nationalité entre les ressortissants de tous les Etats membres de la Société des Nations, mais à des conditions qui conserveront intacte l'autorité du gouvernement local. Il ne sera pas accordé de concession ayant le caractère d'un monopole général. Cette

clause ne fait pas obstacle au droit du mandataire de créer des monopoles d'un caractère purement fiscal dans l'intérêt des territoires de la Syrie et du Liban et en vue de procurer aux dits territoires les ressources fiscales paraissant le mieux s'adapter aux besoins locaux ou, dans certains cas, de développer des ressources naturelles, soit directement par l'Etat, soit par un organisme soumis à son contrôle, sous cette réserve qu'il n'en résultera directement ou indirectement aucun monopole de ressources naturelles au bénéfice du mandataire ou de ses ressortissants, ni aucun avantage préférentiel qui serait incompatible avec l'égalité économique, commerciale ou industrielle ci-dessus garantie. »

Le mandat pour l'Irak était établi sous la forme d'un Traité d'alliance entre la Grande-Bretagne et le roi de l'Irak, signé le 10 octobre 1922. L'article 11 de ce Traité prescrit :

« Il ne sera établi, en Irak, aucun traitement différentiel entre les ressortissants d'un Etat quelconque membre de la Société des Nations (y compris les sociétés constituées selon les lois de cet Etat) ou d'un Etat quelconque auquel Sa Majesté britannique aura reconnu, par traité, les mêmes droits que ceux dont il jouirait s'il était membre de ladite Société, et les ressortissants britanniques ou de tout autre Etat, ni en matière d'impôts, de commerce ou de navigation, ni dans l'exercice des industries ou professions, ni dans le traitement accordé aux navires de commerce ou aux aéronefs civils. De même, il ne sera établi en Irak aucun traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination d'un quelconque desdits Etats. Il y aura liberté de transit, dans des conditions équitables, à travers le territoire de l'Irak. »

L'article 6 (7) des six mandats relatifs aux territoires sous mandat B, dispose :

« 1. La Puissance mandataire assurera à tous les ressortissants des Etats membres de la Société des Nations les mêmes droits qu'à ses propres ressortissants, en ce qui concerne leur accès et leur établissement dans le territoire, la protection de leurs personnes et de leurs biens, l'acquisition de propriétés mobilières et immobilières, l'exercice de leur profession ou de leur industrie, sous réserve des nécessités d'ordre public et l'observation de la législation locale.

« 2. La Puissance mandataire pratiquera, en outre, à l'égard de tous les ressortissants des Etats membres de la Société des Nations et dans les mêmes conditions qu'à l'égard de ses propres ressortissants, la liberté du transit et de navigation et une complète égalité économique, commerciale et industrielle, excepté pour les travaux et services publics essentiels, qu'elle reste libre d'organiser dans les termes et conditions qu'elle estime justes.

« 3. Les concessions pour le développement des ressources naturelles du territoire seront accordées par le mandataire, sans distinction de nationalité entre les ressortissants des Etats membres de la Société des Nations, mais de manière à maintenir intacte l'autorité du gouvernement local.

« 4. Il ne sera pas accordé de concession ayant le caractère d'un monopole général. Cette clause ne fait pas obstacle au droit du mandataire de créer des monopoles d'un caractère purement fiscal dans l'intérêt du territoire soumis au mandat et en vue de procurer au territoire les ressources fiscales paraissant le mieux s'adapter aux besoins locaux, ou, dans certains cas, de développer les ressources naturelles, soit directement par l'Etat, soit par un organisme soumis à son contrôle, sous cette réserve qu'il n'en résultera directement ou indirectement aucun monopole des ressources naturelles au bénéfice du mandataire ou de ses ressortissants, ni aucun avantage préférentiel qui serait incompatible avec l'égalité économique, commerciale et industrielle ci-dessus garantie.

« 5. Les droits conférés par le présent article s'étendent également aux sociétés et associations organisées suivant les lois des Etats membres de la Société des Nations, sous réserve seulement des nécessités d'ordre public et de l'observation de la législation locale. »

**
*

La lecture des textes nous permet une analyse et des comparaisons utiles.

D'abord, dans tous les territoires A et B le mandataire est tenu d'appliquer, d'une façon générale, l'égalité économique, commerciale et industrielle, ainsi que la liberté du transit et de

la navigation, à l'égard de tous les ressortissants des Etats membres de la S.D.N., et dans les mêmes conditions qu'à ses propres nationaux.

Mais certaines distinctions existent :

1° Les mandats A, n'accordent pas en termes précis aux nationaux des Etats membres de la S.D.N., le même traitement d'égalité qu'aux nationaux de la Puissance mandataire en ce qui concerne *l'accès et l'établissement* dans le territoire, la protection de leurs personnes et de leurs biens (comme le font les mandats B). Le silence des mandats A sur ce point, n'a cependant pas donné lieu à une discrimination légale dans les territoires mentionnés.

2° Les mandats B ne mentionnent pas *l'égalité en matière fiscale* (ce qui est expressément souligné dans les mandats A). Cette égalité fait cependant sans doute partie de l'obligation d'observer l'égalité en matière économique et commerciale.

La question s'est posée en effet concernant un décret du Président de la République Française du 3 avril 1921, portant sur la réglementation des douanes de l'Afrique Equatoriale Française, et qui a été étendu aux territoires du Togo et du Cameroun sous mandat français. Suivant ce décret, un tarif spécial devait être appliqué aux marchandises de provenance française. La C.P.M. a attiré l'attention du gouvernement français sur ce point. Celui-ci a répondu qu'en fait ce décret ne s'applique qu'aux territoires autres que ceux sous mandat, et un décret ultérieur est intervenu pour consacrer en droit cette disposition de fait.

3° Le mandat palestinien et le traité d'alliance anglo-irakien ne contiennent aucune disposition concrète relative aux *concessions*.

Les autres mandats, en effet, abondent en détails sur ce point. Ils prévoient en fait deux catégories de concessions :

a) Monopoles à caractère purement *fiscal*, où le mandataire semble être libre d'agir comme bon lui semblera sous réserve de ses devoirs de tuteur.

b) Monopoles, ou concessions sans monopole, en vue de la mise en valeur des ressources naturelles du territoire sous man-

dat. Ici la Puissance mandataire est obligée d'agir sans discrimination du fait de la nationalité et de façon « à maintenir intact l'autorité du gouvernement local ».

On a convenu par la suite que l'omission de la question des concessions dans les mandats palestinien et irakien n'était pas accidentelle. La correspondance à ce sujet entre l'ambassadeur des Etats-Unis à Londres et le gouvernement britannique (1) montre en effet que la Puissance mandataire de la Palestine s'est opposée à l'introduction dans ce mandat d'une clause concernant la non discrimination en matière de concessions, vu la politique qu'elle s'est engagée de poursuivre en vue de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif. L'omission de cette clause dans le mandat irakien doit également s'expliquer par la volonté de réserver au roi de l'Irak les mêmes droits qu'au gouvernement palestinien, mais dans un autre but.

4° L'application du principe de l'égalité aux *travaux publics essentiels* est expressément exclue dans les mandats B. Cette clause fait défaut dans les mandats A.

Cette exception s'explique par le fait que l'observation du principe de l'égalité économique peut, dans ce domaine, faire obstacle au bon ordre et à la bonne administration du territoire dont le mandataire a la charge. On voulait ainsi laisser à la Puissance mandataire un libre choix sur ce point. Son action est ici limitée uniquement par les obligations qu'il assume en vertu de la tutelle et qui consistent à organiser ces *travaux publics, essentiels* au mieux de son pupille.

Une controverse existe quant au sens exact du terme « essentiels ». On tend généralement à le considérer non point suivant l'importance des travaux publics, mais plutôt suivant leur nature. C'est la *nature d'utilité publique* qui classe les travaux publics parmi les « essentiels ».

**
*

Certaines applications des mandats ou actions des mandataires ont soulevé la question de leur conformité avec le principe de

(1) Voir les documents du Département d'Etat des E.-U. « Mandate for Palestine ». Washington 1927 (cité Van Rees, *ibid.*, t. II, p. 150).

l'égalité de traitement. La question s'est posée notamment en ce qui concerne les Unions douanières, et les tarifs douaniers différenciés.

Unions douanières. — L'alinéa 2 de l'article 9 (10) des mandats B autorise les mandataires non seulement à appliquer aux territoires leur propre législation, mais encore « à constituer ces territoires en unions ou fédérations douanières, fiscales ou administratives avec les territoires avoisinants, relevant de sa propre souveraineté ou placés sous son contrôle, à condition que les mesures adoptées à ces fins ne portent pas atteinte aux dispositions du présent mandat ».

L'on s'est demandé si ces dispositions des mandats B n'étaient pas de nature à porter atteinte au régime de l'égalité économique.

Aussi, dès 1921, la C.P.M. attirait l'attention du Conseil sur ce point en formulant la question suivante (1) :

« La Commission se permet d'attirer l'attention du Conseil sur le conflit qui pourrait résulter de ces deux dispositions, dans le cas où la colonie à laquelle le territoire sous mandat viendrait à être incorporé au point de vue douanier serait placée sous un régime de tarif préférentiel. »

Un an plus tard, dans son rapport au Conseil, la C.P.M. émettait l'opinion suivante (2) :

« La Commission pense à ce sujet qu'il n'était pas dans l'intention du Conseil, en autorisant l'incorporation, au point de vue douanier, d'un territoire soumis au mandat B aux possessions voisines de la Puissance mandataire de sanctionner une dérogation au principe de l'égalité économique formulé à la fin de l'alinéa 5 de l'article 22 du Pacte. »

La question a été tranchée quand le Conseil a approuvé le rapport du baron Ishii, le 26 février 1922, tendant à la ratification des mandats B. M. Ishii a posé la question et y a répondu comme suit (3) :

(1) Lue dans la séance du Conseil du 10 octobre 1921.

(2) P.V. II, p. 54-57.

(3) Rapport du Baron Ishii, Annexe 374 b.

« De deux choses l'une, en effet : ou les territoires avoisinants vivront sous le régime du libre échange absolu, et alors la constitution d'une union douanière entre eux et les territoires soumis au Mandat, serait sans objet, ou, au contraire, les régions avoisinantes auxquelles seraient incorporés les territoires soumis au mandat seront entourées par un cordon douanier. Si, dans ce cas, la région limitrophe du territoire soumis au mandat était assujettie à un régime douanier sous lequel la métropole bénéficierait d'un traitement préférentiel, il en résulterait, au profit de ses habitants dans leurs rapports avec les territoires soumis au mandat, un privilège commercial incompatible avec la disposition du Pacte que nous venons de citer. »

Dans un rapport supplémentaire du 18 juillet 1922, lors de la ratification définitive, des mandats B. M. Ishii a précisé que « en insérant les mots « à condition que les mesures adoptées à ces fins ne portent pas atteinte aux dispositions du présent mandat », les auteurs de ces projets ont limité de façon très heureuse la portée des dispositions précédentes relatives à la constitution d'unions ou fédérations douanières... »

Le principe des Unions douanières n'a pas donc été contesté, d'autant plus qu'elles profitent généralement aux territoires qui en font partie, et qu'elles n'impliquent pas nécessairement une discrimination portant atteinte au principe de l'égalité économique du fait de la nationalité, car tous les habitants du territoire en bénéficient sans distinction.

La question se pose autrement si les possessions auxquelles le territoire sous mandat est joint par une union douanière jouissent d'un régime *préférentiel* avec leur métropole. L'on peut se demander si ce cas ne constitue pas une infraction au principe de l'égalité économique.

Tarifs douaniers différenciés. — Un décret en Conseil britannique du 13 octobre 1922 a statué qu'au point de vue douanier les territoires sous mandat du Togo, du Cameroun et du Tanganyika seraient considérés comme parties de l'Empire Britannique. La France a pris des mesures analogues en ce qui concerne le Cameroun et le Togo, sous mandat français. En vertu de ces mesures, les produits cultivés, récoltés ou fabriqués sur ces terri-

toires, jouiront à leur entrée en Angleterre ou en France, d'un régime préférentiel.

La C.P.M. n'a pas mis en doute la conformité de cette pratique avec le principe de l'égalité économique. On insistait, en effet, qu'en acceptant un mandat, la Puissance mandataire n'avait nullement entendu s'engager à limiter sa liberté d'action sur son propre territoire. Ceci d'autant plus que ces mesures ne touchent en rien l'importation ni l'exportation des produits de ces territoires.

M. Ormsby Gore, représentant de la Grande-Bretagne, considérait ces mesures comme un « don » des Puissances mandataires aux territoires sous mandat. Son objet double était, selon lui, d'une part, favoriser l'entrée des produits coloniaux dans le pays national du mandataire ; d'autre part, encourager les indigènes à la culture des produits d'exportation.

Nous reviendrons encore à ce « don » des Puissances mandataires.

SECTION D

*La garantie de l'égalité économique
point litigieux dans les territoires sous Mandat C*

En vertu de l'article XXII du Pacte, les territoires de la catégorie C ne sauraient être mieux administrés que par les lois du mandataire, comme partie intégrante de son territoire, « sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène ».

Une controverse s'est élevée au sujet de la définition exacte de ces « garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène ». Certains voulaient entendre par là l'ensemble des dispositions de l'article XXII du Pacte. Les auteurs de ces mandats l'entendaient autrement et les rattachaient aux garanties prévues dans le paragraphe précédent, à savoir celles ayant trait à l'égalité du traitement. Or, ces « conditions d'égalité pour les échanges et le commerce » n'étaient prévues qu'en faveur des autres « États, membres de la Société », et non pas en faveur de la population indigène ; il s'ensuivit que le principe de l'égalité de traitement en matière économique ne fut pas étendu aux territoires sous mandat C. Telle fut, en définitive, l'attitude des rédacteurs de ces mandats C, de même que celle du Conseil de la S.D.N., qui confirma ces projets qui ne renferment aucune clause relative au principe de l'égalité.

Le Japon a déployé de grands efforts pour obtenir l'insertion d'une clause d'égalité. Il cherchait dans une telle clause une protection contre la politique dite « White Australia Policy », qui nuit directement aux intérêts japonais en Océanie. N'ayant pas réussi à l'obtenir, le gouvernement japonais s'est contenté d'une déclaration solennelle lors de la ratification des mandats C, où il déclare, entre autres :

« En se fondant sur l'esprit et sur les principes fondamentaux de la S.D.N. et sur l'interprétation du Pacte, le gouvernement de S. M. I. japonaise est fermement convaincu de la justice de la revendication qu'il a faite jusqu'ici en vue d'obtenir l'insertion dans les mandats C d'une clause assurant l'égalité de traitement en matière d'échanges et de commerce. Toutefois, dans un esprit de conciliation et de coopération et pour éviter de laisser plus longtemps la question en suspens, le gouvernement a décidé d'agréer que le mandat soit publié sous sa forme actuelle. »

Le gouvernement japonais conclut en soulignant que sa décision n'implique pas son acceptation à ce que « les sujets japonais soient soumis, dans les territoires placés sous mandat, à un traitement comportant une discrimination désavantageuse à leur égard ».

La C.P.M. a constaté d'ailleurs qu'aucune discrimination, du fait de la nationalité, n'a été faite aux territoires sous mandat C en matière d'impôts, de concessions (sauf dans l'île de Nauru), d'accès, d'établissement, de protection des personnes et des biens (sauf dans certains territoires asiatiques où la pratique y fait exception en ce qui concerne les personnes appartenant aux races de couleur).

Par contre, dans le Samoa Occidental et dans les îles du Pacifique sous mandat du Japon, on trouve des droits préférentiels à l'importation pour les produits provenant des territoires sous mandat. En matière de navigation, la C.P.M. s'est occupée de la réserve tendant à restreindre le commerce extérieur de la Nouvelle-Guinée aux seuls bateaux australiens. Mais la C.P.M. s'est occupée de la question non pas du point de vue de l'égalité économique, mais bien de celui des intérêts des populations actuelle. »

CHAPITRE IV

LE PRINCIPE GENERAL DE NON DISCRIMINATION ET L'EGALITE ECONOMIQUE DU SYSTEME DES MANDATS

Le régime de la « non discrimination en matière économique », plus communément appelé « d'égalité économique », qui a reçu une certaine application dans le domaine de la politique coloniale, est-il issu du principe de la non discrimination tel qu'il est défini dans la première partie de notre étude ?

On ne saurait être très affirmatif à ce sujet.

Certes, par certains côtés, ce régime semble avoir présidé le commencement de l'exécution du plan d'ensemble tracé précédemment.

L'acte de Berlin de 1885 implique pour le Bassin Conventionnel du Congo « l'interdiction de tout traitement différentiel en matière du commerce, de la navigation, du transit et de la protection des étrangers ». De même, l'Acte de Bruxelles de 1890 maintient « qu'aucun traitement différentiel, ni droit de transit ne pourront être établis dans les mêmes territoires ». Dans la convention signée à Saint-Germain, en 1919, on parle d'une « complète égalité commerciale ». Dans le système des mandats, on suppose que « la Puissance mandataire pratiquera, à l'égard de tous les ressortissants des Etats membres de la S.D.N., et dans les mêmes conditions qu'à l'égard de ses propres ressortissants, la liberté de transit et de navigation et une complète égalité économique, commerciale et industrielle... ».

On est d'autant plus enclin à considérer que ces engagements sont conformes au grand principe d'organisation économique mondiale qu'ils sont de nature de limiter la rivalité entre les Puissances dans le domaine colonial. L'égalité de traitement et l'assimilation des droits des ressortissants étrangers à ceux de la Puissance détentrice de l'administration dans ces territoires, paraissent ainsi ouvrir la porte à une meilleure répartition des matières premières d'une part, à un écoulement plus large et plus libre des produits des pays industriels d'autre part. N'est-ce pas là justement la réalisation de nos aspirations ?

Mais il convient de faire de sérieuses réserves.

Nous préconisons, en effet, l'érection du principe de la non discrimination en matière économique, en principe directeur des relations économiques internationales, mais ceci dans un cadre général et organisé, où chaque unité économique est complétée par ses voisins, et à son tour complète les autres.

Or, dans les faits, il n'en est pas ainsi.

Les aperçus historiques qui se trouvent au début de cet ouvrage, montrent clairement l'absence totale d'un cadre général et organisé de l'économie mondiale. Du fait même de cette absence de cadre, le régime spécial appliqué aux territoires sous mandat constitue une discrimination flagrante qui est la négation directe de la non discrimination.

Mais il y a plus. Le principe de la non discrimination en matière économique suppose avant tout l'égalité ; les relations économiques ordinaires, d'ailleurs, ne l'exigent pas moins. Or, le régime appliqué aux territoires sans mandat, quoiqu'on ait coutume de l'appeler « régime d'égalité économique », constitue en fait une consécration officielle et légale d'une inégalité. Celle-ci résulte de deux considérations.

a) *Un régime institué uniquement dans certains territoires à l'exclusion des autres, constitue une inégalité de point de vue général.*

b) *Le régime appliqué aux territoires sous mandat, assure l'égalité seulement par rapport aux intérêts des tierces Puissances. Du fait que l'on ne tient pas compte des intérêts des habitants des territoires sous mandat dans la même convention*

il résulte une inégalité, caractérisée par une hiérarchie où les intérêts en présence occupent des degrés différents.

En dernier lieu, et c'est le point le plus important, l'application du principe général de la non discrimination suppose l'interdépendance organique de toutes les parties qui constituent l'unité économique du monde. En d'autres termes, les différentes économies nationales, en s'adonnant chacune à son industrie naturelle, se compléteront les unes les autres. La *réciprocité* devient ainsi la clef de tout le système. Or, dans le système d'égalité économique appliqué en vertu de l'article XXII tandis que les territoires sous mandat sont appelés à compléter et à répondre aux besoins des « tierces Puissances », il n'y a aucune disposition pour assurer la satisfaction des besoins des territoires sous mandat. La *réciprocité* ne leur est pas garantie expressément, et toutes les Puissances abusent en effet de cette situation (comme nous le verrons en étudiant cette lacune de la *réciprocité*) et spéculent sur cette omission.

**
*

Mais tout en ne réalisant pas l'égalité voulue, le système de l'égalité de traitement en matière économique est tout de même une émanation lointaine de la volonté de modifier radicalement l'état de choses actuel, qui a pris naissance dans l'opinion publique lors des négociations de la Paix, mais qui, malheureusement, est sortie de Versailles mutilée et déformée. Il serait naturellement inexact de dire que le principe général de la non discrimination était à l'ordre du jour au lendemain de la guerre. On était en présence de projets fragmentaires, incomplets, sans envergure et sans but bien défini. Mais l'évolution économique tend vers l'unification des économies nationales. Tôt ou tard, le problème de la vraie liberté économique se posera dans toute son ampleur. L'expérience actuelle dans le système des Mandats, lui servira alors de leçon précieuse afin d'éviter les inégalités, et de prévenir les injustices.

TROISIÈME PARTIE

DE L'ABSENCE
DE LA RÉCIPROCITÉ

CHAPITRE PREMIER

LES EFFETS DU REFUS DE LA RECIPROCITE DU TRAITEMENT AUX TERRITOIRES SOUS MANDAT

Le refus de reconnaître aux territoires sous mandat la réciprocité des privilèges qu'ils sont obligés de concéder aux États Membres de la S. D. N. en vertu de la garantie de l'égalité économique, affecte directement les intérêts des territoires sous mandat et de leurs habitants. L'iniquité à laquelle aboutit ce refus, la position du problème, les tentatives faites pour combler cette lacune, l'insuffisance des mesures prises, et enfin une contribution à l'étude des solutions possibles, feront l'objet de la troisième partie de notre étude.

**
*

Précisons d'abord quels sont les effets de l'absence de la réciprocité du traitement en matière économique sur l'économie des territoires sous mandat :

1. *L'absence de la réciprocité constitue non seulement un manque d'armes pour les négociations, mais la négation même de toute base pour les relations économiques.*

Ceci résulte du fait qu'en l'absence du droit à la réciprocité, les territoires sous mandat ne peuvent que difficilement exporter leurs produits, ce qui se traduit dans le domaine de la pratique par une capacité de consommer très réduite, pour ne pas dire plus, en d'autres termes, d'importer de l'étranger.

2. *L'absence de la réciprocité en matière économique constitue non seulement une diminution de la capacité d'importation des territoires sous mandat, mais encore une entrave radicale et permanente au développement et à la mise en valeur de ces territoires.*

Leur production locale étant dans l'impossibilité de faire concéder des avantages par le gouvernement du territoire, se trouve brûlée par deux feux. D'une part, pour les matières premières, produits fabriqués ou machines dont elle a besoin, elle ne peut traiter qu'aux conditions déterminées par la concurrence entre ses fournisseurs, mais pas à celles qu'elle aurait pu établir par l'échange d'avantages qu'elle a tout intérêt à concéder. D'autre part, la production locale, trouve devant elle, ou bien des marchés fermés, ou bien des marchés entr'ouverts où, à cause des avantages concédés aux autres producteurs des mêmes produits, elle se trouve dans une situation d'infériorité manifeste pour tenir tête à ses concurrents.

Ces difficultés, presque insurmontables avec le régime actuel, auxquelles se heurte la production locale a une conséquence encore plus grave, celle de déplacer les capitaux des territoires sous mandat vers les colonies ou les pays voisins qui jouissent d'un régime douanier préférentiel. (1).

3. *L'absence de la réciprocité en matière économique met en danger* (ses victimes sont déjà nombreuses) *non seulement le développement des territoires sous mandat pour l'avenir, mais encore elle ruine la production existante, car elle la prive de toute protection contre les armes modernes de la concurrence — le dumping, les monnaies dévaluées, les contingentements, etc.*

Les territoires sous mandat ne sont pas autorisés à élever partiellement leurs droits de douane, à établir des surtaxes compensatrices des changes ou à fixer des contingents. Leurs économies sont ainsi exposées à recevoir de rudes chocs sans pouvoir se défendre.

4. *L'absence de réciprocité en matière économique, en empêchant l'épanouissement et le développement de l'économie du*

(1) Dernièrement a pris de grandes proportions un courant de capitaux quittant la Palestine pour l'île de Chypre qui, en tant que colonie de la Couronne, jouit de la préférence impériale britannique.

territoire sous mandat porte atteinte à ses revenus. Elle lui impose en plus de grands sacrifices fiscaux. (1)

5. L'absence de la réciprocité économique en plus de ses effets généraux pour tous les territoires sous mandat a des conséquences encore plus graves en Palestine. En vertu de l'article 2 du Mandat pour la Palestine « le Mandataire assumera la responsabilité d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif... ».

L'absence de réciprocité de traitement en matière économique fait constamment obstacle à la réalisation de cet « état de choses ». *L'établissement du foyer national juif est impossible avec des entraves aussi considérables au développement, et à la mise en valeur du pays.*

(1) Voir Rapport Van Rees, P. V. XIV, p. 236.

CHAPITRE II

L'EXTENSION DES CONVENTIONS
INTERNATIONALES PARTICULIERES
AUX TERRITOIRES SOUS MANDAT

L'écho de la pratique singulière à laquelle aboutit le régime de l'égalité économique institué dans les territoires sous mandat est parvenu à la C. P. M. dès sa troisième session.

La question s'est posée la première fois sous la forme d'un problème « d'extension des conventions internationales particulières aux territoires sous mandat. »

A la séance du 21 juillet 1923 de la C. P. M. (1) Sir F. Lugard a posé la question comme suit :

« Les marchandises provenant de Tanganyika ne bénéficient pas de la clause de la nation la plus favorisée, comme les marchandises provenant d'autres territoires britanniques, cette clause ne doit-elle pas être appliquée aux territoires sous mandat ? »

M. Lugard a précisé que le cas s'est produit dernièrement d'un envoi de café de Tanganyika auquel, à son arrivée en France, on a refusé le bénéfice de cette clause.

Une discussion s'est engagée au cours de laquelle M. d'Andrade estima que, « les territoires sous mandat n'étant pas des colonies, ne peuvent jouir des mêmes avantages que celles-ci, si cela n'est clairement stipulé dans les traités de commerce qui, à ce qui lui semble, désignent toujours les territoires auxquels

(1) P.-V. III, p. 27-28.

ils s'appliquent. Ce qu'il y aura à faire, ce sera de comprendre dans les nouveaux traités, les territoires sous mandat ou de publier des protocoles étendant à ces territoires les anciens traités. »

A son tour, M. Orts a formulé la question en ces termes :

« L'importation dans les pays étrangers des marchandises provenant des territoires sous mandat est-elle soumise de plein droit au même régime que celui qui est applicable, par l'effet des traités de commerce, aux marchandises provenant des colonies et protectorats de l'Etat Mandataire ? »

« D'une manière générale, le bénéfice des conventions internationales, applicables aux colonies et protectorats d'un Etat, s'étend-il de plein droit aux territoires sur lesquels le même Etat exerce un droit ? »

M. Orts « estime cependant que ce texte n'est pas satisfaisant; la question lui paraît mal posée sous cette forme. En effet, le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée, n'est certainement pas acquis de plein droit aux territoires sous mandat. Il faudrait une disposition expresse à cet effet sous forme d'un avenant aux traités de commerce. »

« Le président est d'avis que, selon l'esprit de tous les mandats, tous les territoires mandatés doivent jouir de tous les bénéfices possibles. »

« M. Rappard se demande, si telle invitation (à faire bénéficier les territoires sous mandat de la clause de la nation la plus favorisée) ne doit pas s'adresser à la Puissance Mandataire, plutôt qu'à la Puissance avec laquelle elle a conclu le traité ». Il pense que la Commission doit adresser au Conseil un vœu tendant à ce qu'il invite les Puissances Mandataires à ouvrir des négociations, de manière à inscrire désormais les territoires sous mandat, parmi ceux qu'ils font bénéficier de la clause de la nation la plus favorisée.

M. Orts soumet alors un nouveau texte :

« La Commission suggère que le Conseil recommande aux Etats Mandataires de négocier l'extension, aux territoires sur lesquels ils exercent un mandat, du bénéfice des traités de commerce et, en général, des conventions internationales applicables à leurs colonies et protectorats. »

« M. Orts fait ressortir avec force l'état d'infériorité dans lequel le système des mandats place les habitants des territoires mandatés par rapport aux habitants des colonies ou des protectorats. » — « Voici qu'il apparaît que les habitants des territoires sous mandat voient interdire aux produits de leur industrie l'accès des marchés étrangers ouverts aux marchandises provenant des colonies de l'Etat Mandataire — s'il n'était porté remède à cette situation, il en résulterait une entrave sérieuse au développement économique des territoires sous mandat. »

La question fut encore soulevée à la même session (1) lors de la discussion sur l'administration du Sud-Ouest africain. Sir Edgar Walton, représentant de l'Afrique du Sud posa à la Commission la question suivante :

« Dans quelle situation se trouve une Puissance Mandataire par rapport à un autre pays auquel elle est liée par un traité ? La Puissance Mandataire peut-elle étendre à ses territoires sous mandat les avantages qui résultent pour elle de ce traité ? »

Et Sir E. Walton explique ainsi l'objet de sa question, en déclarant « que le gouvernement de l'Afrique du Sud a voulu étendre à ses territoires sous mandat les avantages que lui accordait par traité une troisième Puissance, Membre de la S.D.N. Mais cela n'a pas été possible, car cette Puissance a soulevé des difficultés, et s'est opposée à ce que les avantages soient étendus aux territoires placés sous le mandat sud-africain. Cette Puissance a estimé qu'en droit international, le territoire sous mandat n'était pas considéré comme une partie intégrante du territoire de la Puissance Mandataire. »

M. Orts rappelle que le « S. O. africain, peut être administré par l'Union comme une partie intégrante de son territoire, il s'est établi ainsi une unification quant à l'administration, mais il demeure que les deux territoires restent distincts quant à leur statut international. Il y a d'une part un Etat souverain, d'autre part un territoire sous mandat. » — « Un Etat libre, qui a signé un traité particulier avec l'Union, paraît donc fondé à soutenir que les effets de ce traité ne s'étendent point de plein droit au territoire sous mandat du S. O. africain. »

(1) Séance du 31 juillet 1923. P.-V. III, p. 110.

Le président ajoute « que la Commission est désireuse de faciliter cette extension. »

Dans son rapport au Conseil des travaux de la 3^e session, la C. P. M. (1) traite la question de la manière suivante :

« Les mandats B renferment une disposition aux termes de laquelle la Puissance Mandataire étendra aux territoires (sous mandat) le bénéfice des conventions internationales *générales*, applicables à ses territoires limitrophes. Cette disposition se retrouve dans tous les mandats B, avec une variante dans la forme en ce qui concerne le mandat britannique sur l'Est africain. Les mandats B ne faisant pas mention des traités *particuliers*, la C.P.M. après examen de la question, a estimé que les effets des conventions internationales particulières, passées par un Etat, ne s'étendent point de plein droit aux territoires sur lesquels cet Etat a été appelé d'exercer un mandat, alors même que ces conventions seraient applicables aux territoires limitrophes placés sous la souveraineté du même Etat. »

« Il en résulte, ainsi que la Commission a dû s'en convaincre, une situation préjudiciable aux habitants des territoires sous mandat et au développement économique des dits territoires. »

« D'autre part, il a été signalé à la Commission des Mandats que le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée a été refusé à des marchandises provenant d'un territoire sous mandat B, alors que les produits de même nature provenant des protectorats limitrophes de l'Etat Mandataire jouissent de cet avantage à l'importation dans le même pays de destination. »

« La Commission s'est demandée s'il ne serait pas conforme aux intentions des auteurs du Pacte de remédier à *l'état d'infériorité* (2) dans laquelle la situation signalée ci-dessus place les habitants des territoires sous mandat, tant en ce qui concerne la protection de leur personne et de leurs biens que pour l'écoulement des produits de leur sol et de leur industrie. »

« En conséquence, la Commission croit devoir suggérer la recommandation suivante, qui pourrait être adoptée par tous les membres de la S.D.N. :

(1) P.-V. III, annexe 13, p. 309.

(2) Ce passage est souligné par l'auteur de cet ouvrage.

« Que les membres de la S.D.N. veuillent bien examiner sans délai la possibilité d'étendre aux territoires sous mandat B les avantages que les colonies et protectorats limitrophes de l'Etat mandataire tirent des traités et conventions particulières passés par cet Etat, avec tout autre Etat membre de la S.D.N., étant entendu que la réciprocité ne pourra être admise que si elle ne porte point atteinte aux principes de l'égalité économique. »

Après que le rapport ait posé la même question pour les mandats C (où, en vertu de l'entité distincte que constitue le territoire sous mandat, quoique administré comme faisant partie intégrante du territoire du mandataire, les traités internationaux signés par l'Etat mandataire ne s'appliquent pas à lui, selon la Commission, de plein droit), le rapport ajoute :

« Si tel est le cas — et la Commission l'admet — il conviendrait, semble-t-il, pour les mêmes considérations, qui s'appliquent indifféremment aux mandats C et B, que la recommandation formulée ci-dessus fût adressée aux membres de la S.D.N. dans l'intérêt des territoires sous mandat C, avec cette différence que, dans le cas de ces derniers, la réciprocité pourrait être appliquée en tout état de cause sans qu'il en résultât une atteinte aux prescriptions du mandat. »

Le Conseil, dans sa séance du 12 décembre 1923, a décidé de transmettre les suggestions de la C.P.M. aux membres de la S.D.N. et de leur demander leur avis sur l'opportunité et la possibilité d'adopter la mesure demandée.

Le 8 juin 1925, le Conseil a décidé de soumettre à la C.P.M. les réponses reçues des Puissances sur les suggestions de la Commission tendant à l'extension des conventions internationales particulières aux territoires sous mandat. M. Leopoldo Pallacios a présenté à la VI^e session de la Commission, un rapport sur ces réponses (1).

Le rapport résume ainsi les réponses reçues :

« Les Puissances mandataires ont toutes communiqué leur adhésion *de principe* quant au bien fondé du désir exprimé par la Commission. La *Grande-Bretagne* a fait savoir qu'elle avait donné

(1) P.-V. VI, p. 169, annexe 10.

déjà une application pratique à ces vœux dont elle entendait poursuivre l'exécution dans l'avenir. Elle étudie, par ailleurs, la possibilité d'appliquer également aux pays sous mandat les conventions plus anciennes. La *Belgique*, pour autant que cela dépend de sa volonté, fera aussi tout son possible pour l'extension des bénéfices des traités particuliers et elle s'efforcera, entre autres, d'obtenir des autres Puissances avec lesquelles les dits traités sont conclus, les avantages réclamés. Cependant, elle désire faire des réserves quant aux situations spéciales qui pourraient se présenter, tant pour le Congo belge que pour le Ruanda-Urundi. Le Japon et l'*Union de l'Afrique du Sud* trouvent tout à fait désirable l'application aux territoires sous mandat des traités en vigueur dans les colonies et signalent spécialement les traités de commerce pour le Japon et pour l'Afrique du Sud les traités d'extradition. Dans le même esprit, les rapports de la France spécifient quelles sont les conventions spéciales applicables aux territoires du Togo et du Cameroun, et quelles sont celles qu'on ne peut leur appliquer, parce qu'elles s'opposent, dit-elle, au principe de la liberté économique, ou qu'elles ne sont d'aucun intérêt pour les territoires sous mandat. Enfin, l'*Australie* et la *Nouvelle-Zélande*, toujours bien disposées dans le même sens, examineront la question dans chaque cas particulier, en vue de la nécessité, de l'avantage et de la possibilité de mettre en pratique l'extension réclamée. »

M. Palacios relate ensuite l'insuffisance de ces réponses :

« La situation juridique et la situation de fait restent à peu près les mêmes. Pour ma part, comme rapporteur de la question à la Commission, j'entends que celle-ci doit maintenir sa décision antérieure quant à l'essence même, mais qu'elle doit, en insistant, élargir sa recommandation et la mettre au point pour résoudre la question. »

« Il paraît tout à fait acquis par les délibérations de la Commission, par la situation de fait et par les réponses des États, que les conventions particulières ne pourront avoir une portée sur les territoires sous mandat, *ipso facto* et de plein droit, comme l'ont toujours fait, par la disposition concernant les mandats B, les traités généraux. Nous avons vu, par les délibérations mêmes

de la C.P.M., qu'il y a des conventions particulières qui ne pourront pas, même si on le voulait, recevoir une application qui entraverait la liberté économique. Il faudra alors insérer dans chaque traité une clause déclarative adéquate à ce sujet, un accord additionnel, ou une disposition indépendante due aux autorités compétentes, en cas d'application desdits traités ou conventions aux pays sous mandat. Dans le cas où l'extension ne sera pas possible, soit parce que la matière en question n'aurait pas d'intérêt pour les territoires sous mandat, soit parce que, bien qu'en ayant de l'intérêt pour eux, son application pourrait contredire les principes essentiels du mandat ou bien parce qu'en tout cas l'application serait impossible ou bien encore parce que l'une ou l'autre des Puissances ne consentirait pas à cette extension, etc. Les Puissances mandataires devront exprimer dans leurs rapports sur l'administration tutélaire des pays sous mandat, quelles sont les conventions particulières passées avec d'autres Etats et les raisons pour lesquelles elles ne sont pas étendues aux pays sous leur mandat. »

M. Palacios termine en proposant certaines recommandations qui, après discussion à la Commission, ont été adoptées sous la forme suivante (1) :

« La Commission émet le vœu qu'il plaise au Conseil :

« 1. De prier les Puissances mandataires, ainsi que tous les Etats, membres ou non de la S.D.N., qui ont conclu avec les Puissances mandataires des conventions ou des traités particuliers, de bien vouloir convenir que le bénéfice de ces conventions ou traités sera étendu aux territoires sous mandat, pour autant qu'il sera possible et opportun, et que les dispositions de ces accords internationaux seront compatibles avec les prescriptions du Pacte et du mandat. »

« 2. De prier les Puissances mandataires de vouloir bien, sous la réserve susdite, introduire dans les conventions ou traités particuliers qu'elles concluront à l'avenir, une clause prévoyant leur application aux territoires sous mandat. »

(1) Recommandation adoptée par la C.P.M. le 6-7-1925. P.-V. VI, p. 116-117.

« 3. De prier les Puissances mandataires de bien vouloir indiquer, dans leurs rapports annuels, les raisons et les circonstances qui n'ont pas permis d'appliquer aux territoires sous mandat les conventions ou traités particuliers qu'elles auraient conclus au cours de l'exercice avec d'autres Puissances. »

Le Conseil a approuvé à son tour ces recommandations.

REMARQUES

Il y a beaucoup de bonne volonté dans les recommandations de la Commission, mais malheureusement, comme le constate déjà M. Palacios dans son rapport précité, « la situation juridique et la situation de fait restent à peu près les mêmes ». Mais même si ces recommandations avaient été suivies, leurs résultats auraient été très douteux. On peut s'en convaincre aisément en lisant les remarques qu'a faites à ce sujet le vice-président de la C.P.M. (1).

« Cet état de choses pose un problème important qui ne trouve que partiellement sa solution dans la résolution du Conseil mentionnée ci-dessus. En effet, cette résolution ne contient qu'une recommandation conditionnelle, puisqu'elle suggère d'étendre aux territoires sous mandat des bénéfices des conventions ou traités particuliers, que les Etats, membres ou non de la S.D.N., auraient conclus avec les Puissances mandataires, sous réserve « que les circonstances rendent une telle extension possible ou opportune. D'autre part, elle ne prévoit pas le cas où la Grande-Bretagne, la France et la Belgique, les trois Puissances intéressées aux mandats A et B, ne jouissent du bénéfice de la nation la plus favorisée que pour certaines marchandises déterminées, à l'exclusion des autres. Et, finalement, elle ne tient pas non plus compte du cas possible d'absence de toute convention accordant aux dites Puissances le bénéfice des tarifs douaniers les plus réduits. »

(1) Voir Rapport Van Rees, annexe 3, P.-V. XIV, p. 236.

La question, si l'on peut étudier dans le cadre de la clause de la nation la plus favorisée les problèmes découlant de l'application de l'égalité économique, est trop importante pour n'être qu'effleurée ici, elle sera donc étudiée en détail plus loin. Mais il faut, d'ores et déjà, faire quelques remarques, afin de mieux préciser le caractère de cette première tentative de la C.P.M. pour parer à l'absence de réciprocité dans les relations économiques des territoires sous mandat avec les pays étrangers :

1. Le problème est posé devant la C.P.M., du point de vue de l'infériorité dans laquelle sont placés les territoires sous mandat par rapport aux colonies (1). Or, les territoires sous mandat ne sont pas des colonies, cela résulte de l'essence même du mandat. On ne doit pas prêter à cette affirmation une valeur abstraite, comme on pourrait être enclin de le faire, car si la C.P.M. a été amenée à étudier le problème de la réciprocité sous l'angle de la clause de la nation la plus favorisée, c'est que cette clause lui a paru être à la base de la « supériorité » des colonies sur les territoires sous mandat.

Ce n'est pas seulement par rapport aux colonies que les territoires sous mandat sont en état d'infériorité. Mais par rapport à chaque unité économique ou territoriale qui, comme telle, possède des droits et des devoirs. Aux territoires sous mandat, on ne reconnaît que... des devoirs !

2. La réserve qui se trouve dans les recommandations concernant l'extension des conventions particulières « pour autant qu'elle sera possible et opportune » est de nature à compromettre toute la recommandation.

D'abord, si cette extension est « opportune », il y a des chances pour que la Puissance mandataire l'ait déjà effectuée depuis longtemps. Et il est à présumer que si elle ne l'a pas fait, c'est que la Puissance mandataire a trouvé cette extension « inopportune » et la recommandation n'y changera rien.

(1) Voir à ce sujet les paroles de Sir F. Lugard, P.-V. III, p. 27, et celles du Président de la Commission, P.-V. III, p. 97.

La « possibilité » de cette extension est quelque chose de très vague. Elle est à la merci de chaque gouvernement. Ainsi la recommandation n'a que fort peu de valeur pratique.

3. L'idée même de l'extension d'une convention commerciale ou économique d'un pays à un autre est erronée à sa base. Un traité commercial ou économique, valable pour plusieurs pays, ne peut être avantageux pour chacun d'eux que si les intérêts particuliers de chacun ont été pris en considération lors de son élaboration.

Les avantages à tirer d'une pareille convention ne peuvent être qu'accidentels pour un pays qui y adhère ultérieurement. Cette observation reste valable même si la convention contient la clause de la nation la plus favorisée.

Dans notre cas, on a peine à concevoir qu'une convention signée par exemple par la France ou par l'Angleterre puisse, par extension, correspondre aux intérêts d'un territoire sous mandat.

Les territoires sous mandat ont besoin de conventions spéciales qui tiennent compte des intérêts particuliers des économies respectives de chacun d'eux.

CHAPITRE III

LE REFUS DE LA RECIPROCITE DEVANT LA COMMISSION PERMANENTE DES MANDATS

Les recommandations de la C.P.M. préconisant l'extension des « conventions particulières », conclues par les Puissances mandataires, aux territoires sous mandat, n'ont eu que fort peu d'effet. On peut le constater en faisant état des nombreuses démarches effectuées depuis, auprès des autorités mandataires, par les organismes économiques locaux des territoires, afin de les amener à assurer des conditions équitables pour le commerce dans ces territoires. Ces démarches ont été particulièrement nombreuses en Syrie et en Palestine.

Le gouvernement français, assumant l'administration du territoire sous mandat de la Syrie et du Liban, a tenu à porter de nouveau la question devant la C.P.M. C'est ainsi que dans son rapport sur la situation dans ce territoire pour l'année 1926, il fait la remarque suivante (1) :

« Il importe à ce sujet de signaler que si le mandat a expressément stipulé, en son article 11, qu'il ne serait imposé en Syrie et au Liban aucun traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination d'un Etat, membre de la S.D.N., aucun régime de réciprocité en faveur des Etats de mandat n'a été prévu. Cette lacune lèse gravement les intérêts de l'agricul-

(1) Rapport à la S.D.N. sur la situation de la Syrie et du Liban, 1926, Ministère des Affaires Etrangères, Paris, p. 176.

ture, de l'industrie et du commerce libanais et syrien, et il serait très désirable que la Syrie et le Liban soient assurés de bénéficier de la réciprocité du régime qu'ils sont tenus d'accorder, aux termes mêmes du mandat, aux pays membres de la S.D.N. ».

L'année suivante, en 1927, le gouvernement français fit une nouvelle requête (1) :

« C'est seulement avec les pays limitrophes que cet article donne aux Etats sous mandat la possibilité d'obtenir des avantages douaniers en stipulant : « le mandataire ou le gouvernement local, agissant sur ses conseils, pourra conclure, pour des raisons de voisinage, des arrangements douaniers spéciaux avec les pays limitrophes. »

« Sans doute, cette disposition est-elle intéressante, puisque les exportations des Etats sous mandat français à destination des pays limitrophes représentent 36 % des sorties globales. Mais dans leurs relations avec presque tous les autres pays, les Etats sous mandat se trouvent dans une infériorité qui ne répond pas à la sollicitude que veut leur témoigner la S.D.N. Il appartient au conseil d'amener les Etats, membres de la Société, à porter remède à cette situation. »

La question portée devant le Conseil, il décida, le 1^{er} septembre 1928, d'une part, de rappeler sa résolution de 1925 et « d'exprimer l'espoir que les Etats, membres de la S.D.N., voudraient bien lui donner toute la suite qu'elle comporte ». D'autre part, il a demandé à la C.P.M. de « procéder à une étude d'ensemble de la question du traitement des ressortissants des territoires sous mandat dans les Etats membres de la S.D.N., ainsi que des produits et des marchandises provenant de ces territoires, et de lui en faire connaître les résultats ».

Le Conseil a réuni, en effet, la requête française concernant la réciprocité commerciale avec une autre demande, du même gouvernement, concernant le traitement à l'étranger des ressortissants des territoires sous mandat. Cette jonction de deux points ayant trait à deux domaines particuliers, n'a fait, d'ailleurs, que

(1) Rapport à la S.D.N. sur la situation de la Syrie et du Liban, 1927, p. 100.

de compliquer l'étude de chacun d'eux. M. Van Rees, dans son premier rapport (1) à la C.P.M. sur la résolution du Conseil, a d'ailleurs insisté sur la différence entre les deux principes :

« A l'opposé du principe de l'égalité du traitement dont l'absence de la réciprocité ne saurait affecter que les intérêts privés des ressortissants des territoires sous mandat ayant quitté leur pays d'origine, l'absence de la réciprocité en matière commerciale affecte les intérêts des territoires sous mandat et de leurs habitants. »

Dans ce rapport, le Vice-Président de la C.P.M., après avoir souligné que les recommandations de l'extension des conventions internationales *particulières* aux territoires sous mandat se basaient non pas sur une disposition concrète dans les mandats, mais, au contraire, sur une omission dans les textes, ajoute :

« C'est de cette omission que provint, en effet, l'état d'infériorité que la C.P.M. signala au Conseil. S'inspirant de l'esprit général du régime des mandats et désireuse de contribuer au redressement de la situation regrettable qu'elle avait constatée, la commission se demanda s'il ne serait pas conforme aux intentions des auteurs du Pacte d'assurer aux habitants des territoires sous mandat, tout au moins les avantages qui leur seraient acquis si, au lieu d'être placés sous la protection de la S.D.N., ils ne possédaient que les conditions de sujets d'un Etat souverain. »

M. Van Rees est d'avis que le Conseil s'adresse cette fois à la Commission pour étudier la question « sous un autre angle », et il ajoute :

« ...les considérations présentées par la France... étaient fondées, non pas sur l'esprit du régime des mandats invoqué par la commission en 1923, mais sur une disposition formelle définissant le principe de l'égalité économique commerciale et industrielle, et figurant dans les textes des mandats A et B (ce principe ne s'applique pas aux territoires de la catégorie C). »

« Il s'agit donc de rechercher si ce principe pourrait servir de base à quelque recommandation propre à renforcer ou à com-

(1) P.V. XIV - annexe 3, p. 236.

pléter celle adoptée par le Conseil antérieurement. C'est là, semble-t-il, l'objet de l'étude que la commission a été priée d'entreprendre. »

Et M. Van Rees de définir clairement le but à atteindre :

« Il faudrait donc, afin d'assurer la réciprocité dont il s'agit, une recommandation complémentaire tendant, pour ainsi dire, à rendre intégralement aux territoires sous mandat A et B ce que ceux-ci sont tenus d'accorder à tous les Etats qui font partie de la S.D.N. »

Après avoir souligné les sacrifices fiscaux qui sont imposés aux territoires sous mandat au profit des Etats, membres de la S.D.N., le rapporteur conclut :

« Il ne serait donc que juste que la collectivité des Etats appartenant à la S.D.N. se considère comme tenue de favoriser autant que possible les intérêts commerciaux des territoires dont il s'agit et de leurs habitants, et reconnaisse à cette fin le devoir de traiter les marchandises originaires de ces territoires exactement comme ceux-ci sont obligés de traiter les marchandises provenant de ces Etats. »

Le rapporteur termina en proposant, soit d'inviter les Etats membres de la S.D.N. et les Etats-Unis d'Amérique, qui sont les bénéficiaires de l'égalité économique, à conclure avec les différentes Puissances mandataires des accords commerciaux ayant pour but d'assurer le régime de la clause de la nation la plus favorisée aux produits originaires des territoires sous mandat, soit « si ces Etats le préféraient, à examiner la possibilité et l'opportunité d'une révision de leurs tarifs douaniers aux fins de les adapter aux tarifs en vigueur dans les différents territoires sous mandat A et B. »

Dans une note à la Commission, préparée par M. Rappard (1) sur le même sujet, celui-ci se déclare d'accord avec les grandes lignes de l'exposé de M. Van Rees. Il trouve qu'il est « manifestement regrettable » que les habitants des territoires sous mandat seraient privés de droits « dont ils jouiraient par la simple appli-

(1) P.V. XIV, p. 239.

cation des règles de droit international en vigueur », M. Rappard suggère d'adresser aux gouvernements une nouvelle « prière » renouvelant la recommandation de 1925.

Le rapport Van Rees a donné lieu à la C.P.M. à un premier échange de vues le 5 novembre 1928 (1). M. Rappard « reconnaît que le droit positif autorise la conclusion de M. Van Rees, mais c'est précisément des dispositions en vigueur que se plaint la France. Il faut donc chercher à modifier la situation de droit ». M. Kastl « admet que dans certains cas, l'extension du principe d'entière réciprocité aux cas intéressant les ressortissants des territoires sous mandat, peut entraîner certains inconvénients. Mais d'une manière générale, il n'y a pas de raison pour refuser cette extension. » M. Rappard a été chargé de préparer un rapport supplémentaire sur la question.

Entre temps, la 6^e Commission de l'assemblée adopte, le 14 septembre 1928 (2), une résolution exprimant « l'espoir que les travaux de la C.P.M. sur la question de l'application du principe de l'égalité économique seront activement poursuivis... ».



M. Rappard a présenté son rapport à la XV^e session de la Commission (3).

Après avoir passé en revue l'état actuel de la question, à la suite des premières discussions de la C.P.M., il définit comme suit la tâche qui lui incombe :

« La solution recherchée doit tendre, comme cela a été abondamment démontré, à pallier les inconvénients qui résultent de l'absence de toute base juridique permettant d'exiger de la part des Etats, membres de la S.D.N., la réciprocité du principe dit de l'égalité économique, dont bénéficient ces Etats dans leurs rapports avec les territoires sous mandat A et B. »

(1) P.V. XIV, p. 157.

(2) Assemblée 1928, Commission VI, p. 25.

(3) P.V. XV, p. 275 - annexe 13, C.P.M. 886.

M. Rappard propose d'adopter une résolution, suggérant au Conseil d'inviter « les Puissances mandataires à faire savoir si elles jugent nécessaire et opportun d'envisager la conclusion d'une convention internationale ou s'il est, à leurs yeux, préférable et suffisant de leur laisser le soin de poursuivre le but indiqué, par la voie de négociations directes et bilatérales ».

M. Rappard souligne enfin « qu'au point de vue des relations commerciales, ces accords pourraient assurer aux produits et aux marchandises provenant de ces territoires le bénéfice des droits d'entrée les plus réduits, par l'adoption, par exemple, de la clause dite de la nation la plus favorisée, dans son sens le plus large ».

La discussion du rapport Rappard a soulevé tout d'abord, le 16 juillet 1929 (1), certaines objections de principe de la part du comte De Penha Garcia. Celui-ci, tout en admettant qu'il existe « une lacune morale » dans le système tel qu'il est appliqué en ce moment en vertu de l'article XXII, estime, cependant, que si l'on passe dans le domaine de la pratique, ce problème énoncé devient difficile à résoudre. Les objections avancées par M. De Penha Garcia peuvent être présentées comme suit :

« Comment, en effet, trouver une base juridique pour imposer à des pays qui ne pratiquent pas le système de l'égalité économique, un régime analogue à celui qui a été imposé après la guerre aux territoires sous mandat ? »

« On ne peut songer à demander aux Etats membres de la S.D.N. de se mettre sur un pied d'égalité avec les territoires sous mandat. »

« Certains pourraient peut-être le faire, mais il est probable que les pays coloniaux s'y refuseraient, parce que la similitude de leur production avec celle des territoires sous mandat entraînerait nécessairement une opposition d'intérêts. »

« Il ne faut pas oublier non plus que les Etats membres de la S.D.N. bénéficient tous de l'égalité économique dans les territoires sous mandat, mais que certains n'ont pas réclamé l'octroi de cette faveur et, d'une façon générale, ne s'en prévalent que

(1) P.V. XV, p. 209-211.

très peu. En tout cas, il est essentiel pour l'étude de la question, que les Puissances mandataires soient consultées à ce sujet. »

Les objections de M. De Penha Garcia ont provoqué quelques répliques séance tenante. C'est ainsi que M. Rappard a « fait observer que tous les Etats membres de la S.D.N. qui bénéficient de l'égalité économique dans les territoires sous mandat, privilège qu'ils ont reçu à titre gratuit, devraient être prêts en toute équité à user de réciprocité à l'égard des ressortissants et des produits des territoires sous mandat. »

M. Van Rees, à son tour, « tient à préciser que les mandats ont été confirmés par le Conseil au nom de la collectivité des Etats formant la S.D.N. On ne peut donc pas dire que certains de ces Etats n'ont pas désiré les avantages découlant du principe de l'égalité économique qui fut consacré dans les mandats A et B. Tous ces Etats profitent ou peuvent profiter de l'application de ce principe dans les territoires sous mandat de ces deux catégories. Il n'est donc que juste que ces Etats, ou tout au moins ceux qui profitent effectivement du principe de l'égalité, assurent d'une façon ou d'une autre aux territoires sous mandat le même traitement chez eux que ces territoires sont obligés d'assurer à ces Etats. »

M. de Penha Garcia soulève alors un nouvel argument :

« Si l'on réclame la réciprocité pour les ressortissants et produits des territoires sous mandat dans les Etats membres de la S.D.N., il est probable que c'est la Puissance mandataire qui en profitera surtout, en raison de la situation prépondérante qu'elle occupe dans les territoires sous mandat. »

M. Orts pose une objection sous un tout autre angle. Il « a été frappé d'un fait : quand deux pays discutent un accord entre eux, s'ils s'accordent des avantages l'un à l'autre par réciprocité, c'est précisément parce que tous deux trouvent un avantage à la convention. Or, dans le cas présent, il n'existe pas de convention et l'on serait autorisé à dire qu'en échange d'avantages illusoires dont ils bénéficieraient en territoires sous mandat au même titre que tous les autres Etats, les pays qui ont à craindre la concurrence de la production du territoire sous mandat accorderaient à ces territoires une faveur substantielle. »

M. Rappard « fait observer que, dans ce cas, le pays qui craindrait la concurrence de la production du territoire sous mandat ne signerait pas la convention. »

La discussion a continué à la Commission le 16 juillet 1929 (1). M. De Penha Garcia exprima des doutes pour savoir si la question peut être soulevée au point de vue juridique, et si au point de vue économique « l'égalité économique est un avantage ou un inconvénient pour le territoire sous mandat », celle-ci étant instituée, d'après lui, surtout « pour défendre le territoire contre les empiètements de la Puissance mandataire ». Et M. de Garcia de conclure :

« En résumé, ni en théorie, ni du point de vue économique, le régime de l'égalité comme servitude imposée aux territoires sous mandat ne présente d'inconvénients graves. »

M. Kast considère que la C.P.M. doit spécialement se placer « au point de vue de la protection à assurer à un pays qui est le pupille de la S.D.N... le seul moyen pour arriver à une solution, est de se fonder sur le droit moral de réciprocité du pupille ». Et M. Kastl de conclure :

« Actuellement, ce pupille doit accorder le même traitement à tous les Etats et, en échange, il a seulement le droit moral de se voir accorder le traitement de la nation la plus favorisée. Si l'on propose la conclusion des traités tels que des traités commerciaux, on affaiblit ce droit moral du territoire sous mandat en mettant celui-ci au même niveau que les autres pays. C'est pourquoi il est partisan de proposer de ne conclure qu'une convention générale et de ne pas poursuivre la proposition des négociations bilatérales. »

Dans la suite de la discussion, M. Kastl a encore insisté pour qu'on garde aux territoires sous mandat dans les négociations à poursuivre « la base de leur droit moral par réciprocité ». M. Rappard, à son tour, remarque qu'« il ne voit pas le moyen de procéder autrement que par une convention pour transformer ce droit moral en un droit juridique. On ne peut pas, actuellement, contraindre les Etats à reconnaître ce droit aux territoires sous

(1) P.V. XV, p. 211.

mandat ». Il ajoute ensuite que « personnellement, il ne comprendrait pas l'attitude d'un gouvernement qui insisterait énergiquement sur le principe de l'égalité économique et qui refuserait la réciprocité ».

M. Van Rees ajoute alors « que ce gouvernement s'exposerait à des critiques bien fondées ».

A la conclusion du débat, un échange de vues a lieu sur la proposition de poser aux Puissances mandataires quelques questions concernant la réciprocité à accorder aux territoires sous mandat.

M. De Penha Garcia présente les deux remarques que voici :

« Comme l'égalité économique semble être considérée par quelques-uns de ses collègues comme une charge pour les territoires sous mandat, peut-on envisager la possibilité de réparer le tort en demandant aux Puissances de supprimer l'égalité économique et de reviser les Mandats ? »

« En second lieu, si un Etat veut renoncer au droit à l'égalité économique qui lui est octroyé par le Pacte, peut-il le faire ? »

Ces remarques ont provoqué une réponse très nette de M. Rappard. Il « a toujours estimé qu'un pays agissait dans son propre intérêt en assurant aux autres Etats l'égalité économique chez lui. Ce n'est pas parce que le Pacte aurait causé du tort aux territoires sous mandat, si ce n'est en les privant d'une arme de négociation, qu'il a fait sa proposition, mais pour assurer à ces territoires la réciprocité de traitement. Il est choquant d'obliger les pupilles de la S.D.N., à recevoir à conditions égales les marchandises des Etats qui les traitent le mieux et le plus mal. Comme on ne peut changer le Pacte, on ne peut rétablir l'équilibre qu'au moyen de nouvelles obligations contractuelles. Si un Etat ne veut pas profiter de l'égalité économique qui lui est offerte dans les territoires sous mandat, il n'a qu'à renoncer à tout commerce avec les territoires sous mandat. »

La C.P.M. adopte ensuite la résolution suivante :

« La C.P.M., après avoir examiné la question au cours de ses 14^e et 15^e sessions, a l'honneur de recommander au Conseil d'inviter les Puissances chargées des mandats A et B à faire

savoir si elles jugent nécessaire et opportun d'envisager la conclusion d'une convention internationale, destinée à assurer aux territoires sous mandat A et B le bénéfice, à titre de réciprocité, de l'égalité économique que ces territoires sont tenus d'accorder aux Etats membres de la S.D.N., ou si elles estiment préférable et suffisant de poursuivre le but indiqué par la voie de négociations directes et bilatérales. »

Le Conseil, à son tour, adopte cette résolution le 6 septembre 1929.

**
**

Les réponses des gouvernements aux questions du Conseil n'ont pas tardé d'arriver. Le gouvernement belge écrit, le 7 février 1930 (1) :

« Le gouvernement belge juge opportun et nécessaire d'envisager la conclusion d'une convention internationale destinée à assurer aux territoires sous mandat A et B le bénéfice, à titre de réciprocité, de l'égalité économique... »; « Des négociations directes et des accords bilatéraux ne devraient intervenir qu'à titre provisoire et au gré des circonstances, en attendant que la convention de caractère général ait recueilli les adhésions nécessaires. »

Le gouvernement britannique écrit, le 6 mars 1930 (2), déclarant entre autres que « le système des négociations directes et bilatérales a fonctionné d'une manière assez satisfaisante dans le cas des territoires sous mandat administrés par le gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume Uni. Toutefois, ce système n'a pas été sans présenter quelques difficultés et, dans ces conditions, la conclusion de la convention internationale serait la bienvenue, bien qu'elle ne soit pas jugée indispensable ».

« Le gouvernement de Sa Majesté suppose qu'une telle convention serait rédigée de façon à n'accorder aux territoires sous mandat que le traitement de la nation la plus favorisée et non de manière à obliger un Etat acceptant la convention à étendre aux

(1) *Journal Officiel de la S.D.N.*, Mai 1930, p. 389.

(2) *Journal Officiel de la S.D.N.*, Mai 1930, p. 390.

territoires sous mandat d'un autre Etat, le traitement qu'il accorde à ses propres possessions. »

Le gouvernement français remarque, le 7 mai 1930 (1) :

« ...la négociation de ces traités bilatéraux aurait été grandement facilitée, et que certaines surprises, telle que celle dont le gouvernement français a été amené à entretenir la commission, auraient été évitées, si une convention générale avait précisé qu'en contre-partie des obligations dont ils sont grevés à l'égard des Etats membres de la S.D.N., les territoires sous mandat ont droit, dans ces Etats, au bénéfice d'un traitement équitable. »

« Une convention, conçue dans cet esprit, et ouverte à la signature ou à l'adhésion de tous les Etats membres de la S.D.N., serait de nature à faciliter pour l'avenir la tâche des Puissances mandataires. »

M. Rappard présente alors à la C.P.M., séance du 24 juin 1930, un nouveau rapport (2).

Après avoir examiné les échanges de vues et les résolutions antérieures de la Commission et du Conseil, et après avoir résumé les réponses des gouvernements, le rapporteur déclare « qu'il pourrait paraître opportun de recommander au Conseil la convocation d'une conférence internationale chargée d'élaborer une telle convention ». Mais vu que cette initiative peut paraître coûteuse, il faut se demander si la convention ne pourra être élaborée « par l'assemblée ou par une conférence économique spéciale, convoquée pour traiter aussi d'autres objets d'intérêt plus général ». M. Rappard conclut que, si le Conseil trouve inopportun d'envisager la convocation d'une telle conférence, on peut lui suggérer « d'adresser à tous les Etats membres de la S.D.N., une invitation pour les prier de bien vouloir répondre favorablement aux demandes, dont ils seraient saisis par des Puissances mandataires, tendant à assurer aux territoires sous mandat A et B des avantages co-respectifs à ceux dont jouissent leurs ressortissants et leurs marchandises dans ces territoires. »

(1) *Journal Officiel de la S.D.N.*, Juillet 1930, p. 839.

(2) C.P.M. 1031 - P.V. XVIII, p. 175, annexe 5.

Dans la discussion qui suivit la lecture de ce rapport, M. De Penha Garcia, « tout en reconnaissant qu'il y a un certain illogisme apparent dans la situation créée par le mandat », déclare « qu'il ne pourra pas adhérer à une solution qui représente une intervention trop pressante ou une contrainte morale » ; aux répliques de plusieurs membres de la Commission, M. De Garcia déclare (1) « qu'en abordant cette question, la Commission touche au principe même du mandat, puisqu'il s'agit de modifier dans une certaine mesure le régime spécial créé pour les territoires sous mandat ».

M. Catastini « fait observer que la C.P.M. et le Conseil de la S.D.N. se sont engagés dans cette voie depuis 1925 ».

Plusieurs membres de la Commission insistent alors sur le caractère modeste des propositions de M. Rappard.

La discussion continue encore à la séance du 1^{er} juillet 1930 (2).

Deux projets de conclusions sont présentés, l'un par M. De Garcia, l'autre par M. Rappard. La différence entre les deux textes consiste surtout en ce que M. De Garcia suggère d'inviter les Etats membres de la S.D.N. à une simple « prise en considération » tandis que M. Rappard veut plutôt leur demander « un accueil favorable » pour les propositions en question. Ce dernier insiste sur la nécessité que la suggestion au Conseil porte aussi sur la question du traitement des ressortissants, car « *les deux cas sont aussi choquants l'un comme l'autre, qu'il s'agisse d'individus ou de marchandises* ».

Après que le président ait souligné que les conclusions proposées « *sont tout à fait neutres et ne lient personne* », le texte suivant de M. Rappard est définitivement approuvé par le Conseil dans sa séance du 9 septembre 1930 :

« Le Conseil prie le secrétaire général d'inviter les Etats membres de la S.D.N., à bien vouloir réserver un accueil favorable aux demandes dont ils pourraient être saisis par les Puissances mandataires tendant à assurer aux ressortissants ou tout au

(1) Séance du 24 Juin 1930, P.V. XVIII, p. 81-82.

(2) P.V. XVIII, p. 160-161.

moins aux marchandises des territoires sous mandat A et B, des avantages, correspondant à ceux dont jouissent leurs ressortissants et leurs marchandises dans ces territoires. »

La C.P.M. s'est encore occupée de la question lors de sa 20^e session en juin 1931. Dans le rapport des travaux de cette session présenté au Conseil, se trouve encore la remarque suivante concernant les « Conventions internationales générales et particulières appliquées aux territoires sous mandat » (1) :

« La C.P.M. a étudié les réponses transmises par les Puissances mandataires comme suite à la résolution du Conseil du 5 mars 1928.

« Ces réponses ont été groupées dans deux tableaux distincts, dont l'un est consacré aux conventions particulières appliquées dans les territoires sous mandat.

« Elle a constaté que, d'une façon générale, les Puissances ont notifié leur adhésion aux conventions internationales auxquelles les termes des mandats leur faisaient un devoir d'adhérer, ou étendu aux territoires placés sous leur mandat, le bénéfice des conventions qu'elles appliquent dans leurs possessions ou colonies voisines.

« Au cas où il y aurait des exceptions, la Commission estime qu'il serait indiqué de mettre à profit l'examen des rapports annuels pour signaler aux représentants des Puissances intéressées les omissions qui pourraient avoir été constatées, et permettre éventuellement à ces Puissances de les réparer. »

REMARQUES

1. Après que le problème de la réciprocité ait été posé dans le cadre des conventions particulières conclues par les Puissances mandataires, on semblait en sortir un moment, comme le montrent les discussions de la C.P.M., pour se placer dans le cadre

(1) P.V. XX, annexe 16, p. 229.

des vrais intérêts particuliers de chacun des territoires sous mandat garantis par une convention générale. Les observations de la C.P.M., à l'issue de sa 20^e session, nous prouvent nettement un recul. Le problème reste entier.

2. Les observations concernant l'appel à la clause de la nation la plus favorisée pour combler la lacune de la réciprocité dans le régime de l'égalité économique appliqué aux mandats, se trouvent dans un chapitre à part.

3. Les échanges de vues qui eurent lieu à la C.P.M. concernant l'absence de la réciprocité dans la garantie de l'égalité économique, ont toujours été faits avec beaucoup de conscience. Certains membres de la Commission ont toujours tenu un langage qui ne laisse point de la place à l'équivoque. Si l'on peut adresser certains reproches à la Commission dans son ensemble, c'est peut-être parce que ses résolutions ont toujours été, selon une caractéristique du Président de la Commission, « *tout à fait neutres et ne liant personne* », ce qui s'est avéré très insuffisant. Ceci s'ajoutant à d'autres points que nous avons relevés précédemment, et notamment le terrain sur lequel le problème a été posé, nous explique pourquoi une solution est encore à rechercher.

4. Les objections de M. De Penha Garcia (1) partent d'après nous d'un point de vue assez particulier. Il « *constate... le véritable caractère de l'égalité économique du système des mandats et son opposition avec le principe de la réciprocité* » (2). En d'autres termes, M. De Garcia entend que l'état d'infériorité manifeste, constaté par les rapporteurs de la C.P.M., et que celle-ci cherche à corriger, est l'état normal, voire même légal, dans lequel doivent se trouver placés les territoires sous mandat.

Il n'y a pas lieu de discuter dans cet ouvrage les conceptions de M. Garcia, qui ont été justement combattues et vaincues il y a déjà un siècle et demi, grâce aux rudes assauts que leur livraient Adam Smith et son école. Nous remarquerons simplement *qu'il est incontestable que ces conceptions n'ont pas guidé l'élaboration des principes généraux du système des mandats.*

(1) Supra, p. 155.

(2) P.V. XV, p. 211.

Car, en fait, il ne s'agit pour nous ici que de poser les problèmes dans le cadre du système des mandats. Or, les territoires qui sont administrés en vertu de ce système de tutelle internationale, ont pour loi « le bien-être et le développement » des populations de ces territoires. Un état d'infériorité, au point de vue du traitement en matière économique, qui constitue à leur égard une spoliation organisée et continue, est-il conforme à cette loi de base ?

Non !

Dès lors, les objections soulevées par M. De Garcia se présentent sous un autre jour. La question ne se pose pas de savoir s'il faut ou s'il ne faut pas que les Etats membres de la S.D.N. se mettent « sur un pied d'égalité avec les territoires sous mandat » ; la question est de savoir si en vertu du régime qui leur est appliqué actuellement, les territoires sous mandat sont assurés de leur « bien-être et développement ». Ce n'est pas l'opposition d'intérêts des pays coloniaux qui doit compter, mais les intérêts des territoires sous mandat eux-mêmes. Ce n'est pas sous prétexte qu'on « ne l'a pas réclamé et qu'on ne s'en prévaut pas » qu'on peut continuer à conserver et à jouir gratuitement d'un droit. Car si l'on ne s'en sert pas et si l'on n'en a pas besoin, il n'est que très facile d'y renoncer, comme l'ont fait remarquer plusieurs collègues de M. De Penha Garcia (1).

Ce dernier présente d'ailleurs encore une objection, celle en vertu de laquelle le système de l'égalité économique, tel qu'il fonctionne actuellement a pour but de « *défendre le territoire contre les empiètements de la Puissance mandataire* » (2). Raisonnablement auquel nous reviendrons encore. Mais ici nous voulons répondre par une autre question : *ne peut-on pas protéger le territoire sous mandat contre les empiètements de la Puissance mandataire qu'en le laissant asservir par l'ensemble des Etats membres de la S.D.N. ? !*

(1) La même réponse a d'ailleurs été faite par M. Rappard à M. Orts quand celui-ci exprimait la crainte « qu'en échange d'avantages illusoires... les pays qui ont à craindre la concurrence de la production des territoires sous mandat, accorderaient à ces territoires une faveur substantielle ». (P.V. XV, p. 219).

(2) P.V. XV, p. 211.

5. Il est encore intéressant de s'arrêter sur une idée émise dans la même discussion par M. Kastl, qui, tout en ne s'opposant pas à ce qu'on crée un droit juridique à la réciprocité au profit des territoires sous mandat, demande qu'on « *leur garde la base de leur droit moral par réciprocité* ». Cette remarque de M. Kastl, ne fait au fond que corroborer la demande de la réciprocité. Mais il est indispensable que celle-ci soit établie dans un cadre constituant une base légale et obligatoire. Autrement, ce droit moral de la réciprocité se traduira par des actions du genre de celles dont la C.P.M. a fait grand état, qui permirent l'admission à des tarifs préférentiels, en France et en Angleterre, de certains produits des territoires sous mandat de l'Afrique Equatoriale. Ici on passe d'ailleurs des domaines du droit juridique et du droit moral à celui... de la générosité. Celle-ci est d'ailleurs étrangère non seulement au domaine économique, mais encore à celui de la volonté des habitants des territoires sous mandat. — Ce n'est pas à elle que les territoires font appel, mais à leur droit, à ce qui leur est dû.

CHAPITRE IV.

LA POSITION DU PROBLEME

SECTION A

La théorie de la concordance des intérêts

La garantie de l'égalité économique est prévue dans le Pacte uniquement en faveur des « Etats Membres de la S. D. N. ». De ce fait l'habitude s'est établie, dès le début, de traiter la question du seul point de vue des intérêts des tierces Puissances.

On tend généralement d'attribuer une importance secondaire aux intérêts économiques des habitants des territoires sous mandat. Nous avons constaté cette tendance en exposant les péripéties de l'élaboration de l'article XXII du Pacte et des Chartes des Mandats. Nous la découvrons encore chez des auteurs qui voient dans la garantie de l'égalité du traitement en matière économique une application du principe de la gratuité des Mandats. Ils déclarent, en effet, que « le principe de la gratuité des Mandats a été établi avant tout au profit des tierces Puissances ; s'il profite aussi aux habitants des territoires sous mandat, ce n'est que par répercussion. » (1)

Cette hiérarchie des intérêts économiques dans les territoires sous mandat, où les intérêts économiques locaux sont censés ne tenir qu'un rang inférieur, a paru choquer dès le premier abord. Comment la concilier, en effet, avec la préoccupation essentielle du « bien-être » des populations qui est la base primordiale de tout le système des Mandats ?

(1) Voir J. Stoyanovsky. *Ibid.*, p. 159.

C'est ainsi qu'on a été amené à chercher le moyen de prouver la concordance parfaite entre les intérêts des tierces Puissances et ceux des populations des territoires sous mandat. L'argumentation, qu'on peut retrouver chez de nombreux auteurs, peut se résumer de la manière suivante :

Il y a ici deux catégories d'intérêts qui se complètent. *D'une part*, les Puissances ont besoin de matières premières pour leurs industries, et elles ont intérêt à ce que les matières premières des territoires sous mandat soient accessibles à tous, et non pas mobilisées au seul profit du Mandataire. Celui-ci ne doit pas non plus être privilégié à l'égard des tierces Puissances, sur les marchés qu'offrent les territoires sous mandat. *D'autre part*, la population des territoires sous mandat a intérêt de vendre ses matières premières aux conditions les plus avantageuses, ce qui ne peut se faire que si les acheteurs éventuels sont admis sur pied d'égalité complète avec le Mandataire. Quant à ses importations, la libre concurrence internationale assurera aux habitants des territoires sous mandat la possibilité de s'approvisionner aux meilleures conditions possibles.

Il y a d'abord à faire remarquer, que même si cette théorie, en apparence impeccable, était juste, elle ne justifierait pas la forme d'un engagement unique en faveur des tierces Puissances. Car il ne faut pas se demander s'il y a concordance entre les intérêts des tierces Puissances et ceux des territoires sous mandat, mais au contraire, s'il y en a une entre les intérêts des territoires sous mandat et ceux des tierces Puissances, car *selon l'esprit et la lettre du Pacte des intérêts autres que ceux des pays et des habitants des territoires sous mandat, ne peuvent être satisfaits que dans la mesure où ils ne portent pas atteinte au « bien-être » et au « développement » des populations administrées en vertu du système des mandats.*

Mais, cette théorie de la « concordance », est-elle juste ?

Il suffit de voir à quoi aboutit actuellement la pratique de l'égalité économique pour se rendre compte à quel point elle est précaire.

Les principes libre-échangistes, sur lesquels se base cette théorie, seraient, en effet, valables et justes, si au régime douanier établi pour les territoires sous mandat correspondait un

régime analogue dans les pays avec lesquels ils traitent. Or, dans le premier livre de cet ouvrage nous nous sommes attachés à montrer ce qu'il en est dans les faits. Il ressort de là que les territoires sous mandat constituent actuellement les seuls îlots libre-échangistes dans un monde livré à un protectionnisme en délire. Dès lors comment se pose le problème respectivement pour les tierces Puissances et les territoires sous mandat ?

Les tierces Puissances ont toujours intérêt à avoir libre accès aux sources des matières premières et aux marchés des territoires sous mandat. *Elles ont ce droit, elles s'en servent.*

Les territoires sous mandat ont toujours intérêt à pouvoir acheter et vendre librement. *Ils ont ce droit, ils ne peuvent pas s'en servir.*

Pourquoi ?

C'est que pour pouvoir acheter, il faut pouvoir vendre ; or, les territoires sous mandat ne peuvent pas vendre du fait que toutes les nations ferment plus ou moins leurs frontières à l'entrée des produits des territoires sous mandat, quoiqu'elles aient le droit de libre exportation dans ces mêmes territoires.

C'est ici que la théorie de la « concordance des intérêts » des territoires sous mandat et des tierces Puissances devient une pure fiction. D'ailleurs, la plupart des partisans de cette théorie reconnaissent déjà le peu de valeur des arguments sur lesquels elle est fondée, et ils renoncent à se baser sur elle pour motiver leur refus d'accorder la réciprocité du traitement aux territoires sous mandat. La preuve la plus éclatante en est dans le fait qu'ils se cantonnent pour justifier cette attitude derrière... l'omission d'une clause formelle de réciprocité dans les chartes du système des Mandats. Argument qui à lui seul, comme nous allons le prouver, n'a pas de force probante absolue dans la matière.

SECTION B

*Sur quel terrain doivent se poser
les problèmes soulevés par le refus de la réciprocité ?*

La grande majorité des auteurs classe généralement la garantie de l'égalité du traitement en matière économique, dans la catégorie des « obligations du Mandataire profitant aux tierces Puissances ». C'est là une classification qui répond au véritable caractère de cette garantie telle qu'elle fonctionne actuellement.

Le principe de l'égalité économique commerciale et industrielle fait, en effet, en vertu de l'article XXII l'objet d'un engagement international entre la Puissance mandataire d'une part et les autres Etats Membres de la S. D. N. d'autre part. La population du territoire sous mandat ne figure pas comme partie à cette convention.

Cet engagement international est-il affecté du fait que les intérêts du territoire sous mandat et de ses habitants y sont ignorés ?

La réponse à cette question variera suivant que l'on se placera à deux points de vue différents.

PREMIER POINT DE VUE.

Le système des Mandats constitue un compromis entre les Puissances, compromis dont la garantie de l'égalité économique est la base. Ce compromis est établi entre la Puissance chargée de l'administration du territoire et les autres Puissances qui ne le sont pas. Les Puissances non chargées de l'administration renoncent en faveur de la Puissance Mandataire aux avantages

indirects (1) dont elle jouit du fait même de sa fonction de Mandataire. La Puissance chargée de l'administration, à son tour, s'engage à faire bénéficier les tierces Puissances dans la même mesure qu'elle-même des avantages directs qu'elle sera amenée à s'octroyer.

Ce point de vue a d'autant plus de crédit qu'il est conforme à l'esprit et à l'essence des négociations qui ont précédé l'élaboration de l'article XXII du Pacte, et celles qui l'ont suivies après, entre les Etats-Unis et l'Angleterre avant la ratification des chartes des Mandats. Il est également conforme à l'opinion de tous ceux qui, pour une raison ou pour une autre, nient aux territoires sous mandat le droit à une juste réciprocité pour le traitement qu'ils accordent en matière commerciale.

Ainsi il paraît être très normal, que les intérêts des territoires sous mandat soient ignorés, même si, comme nous le verrons, ceux-ci sont appelés à payer les frais du compromis entre les grandes Puissances. Mais, on ne voit plus bien en quoi diffère alors le système des Mandats du système de la « colonisation » dénoncé avec tant de persévérance lors de la conférence de la Paix.

La conclusion suivante s'impose pour ce premier point de vue : L'engagement pris par la Puissance qui assume l'administration du territoire envers les tierces Puissances est valable comme il l'est pour n'importe quelle Puissance qui engage sa responsabilité dans des traités concernant ses colonies. L'ignorance totale des intérêts du territoire ne fait que confirmer cette conclusion.

DEUXIEME POINT DE VUE.

La Puissance chargée de l'administration du territoire a agi en tant que Mandataire, et en vertu du Mandat. La Puissance Mandataire est ainsi liée par l'ensemble des dispositions de l'article XXII et des chartes des Mandats. Les engagements contractés par la Puissance qui assume l'administration du territoire, en tant que Mandataire et touchant au territoire sous mandat, doivent

(1) V. Supra, p. 132.

être conformes à la lettre et à l'esprit de la charte constitutive du régime de ce territoire. Dès lors, pour une convention de ce genre, la question se pose de savoir, non pas si telle ou telle partie d'intérêts garantis par le Mandat y est expressément et explicitement prise en considération, mais bien s'il n'y a pas de violation de l'ensemble des dispositions de la constitution du régime des Mandats.

Ceci est très clair, et consacré officiellement. Dans son rapport au Conseil du 20 Juillet 1922, le Baron Ishii (1) proposait d'ajouter au texte du Mandat britannique pour l'Est Africain (et autres) la phrase suivante « ...sous réserve des garanties prévues aux termes du Pacte et du présent Mandat. »

M. Ishii y a renoncé par la suite en déclarant qu'il a « d'autant moins de raison d'insister sur l'adoption de sa formule que les représentants des Etats Mandataires dans le comité ont déclaré que, dans leur esprit et dans celui de leurs gouvernements, il ne saurait y avoir de malentendu à ce sujet. *Dans tous les cas où la législation locale d'un territoire sous mandat peut paraître incompatible avec les dispositions du Pacte, c'est ce dernier qui l'emporte* » (2).

Le problème ainsi posé, prive de toute importance la question particulière de savoir si l'engagement international que nous sommes en train d'étudier est, ou non, affecté du fait que l'on n'a pas pris en considération les intérêts du territoire sous mandat. La question doit être posée ainsi :

Les engagements conclus sont-ils conformes au « bien-être » et au « développement » des territoires sous mandat et de leurs habitants ?

Si oui, ces engagements font loi pour les contractants, de même que pour les populations des territoires en cause, même sans y être expressément incluses.

Si non, ces engagements sont nuls et non avenus.

**
**

(1) *Journal Officiel de la S.D.N.*, août 1922, p. 861.

(2) Ce passage est souligné par l'auteur de cet ouvrage.

Dans le domaine de l'égalité économique nous trouvons d'ailleurs une application très nette basée sur ce raisonnement.

Nous avons, en effet, parlé (1) des Mandats C, où l'on admet que le Mandataire en administrant un territoire C est libre d'appliquer ou de ne pas appliquer ce principe. Or, cette liberté conférée au Mandataire d'un territoire C s'explique par le raisonnement suivant : le Mandataire administre le pays qui lui est confié comme s'il faisait partie intégrante de son territoire « sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène ». Or, comme les conditions d'égalité pour les échanges et le commerce ne sont exigées qu'en vue des intérêts des « autres Etats Membres de la Société », on conclut, que la réserve quant à l'intérêt de la population indigène s'applique et que la garantie des intérêts étrangers lui cède le pas.

L'argumentation est impeccable quant au fond. Certes, on peut formuler des réserves pour ce qui est de savoir qui est le vrai bénéficiaire de cette déchéance des tiers Puissances, si ce sont les populations indigènes du territoire ou bien la Puissance assumant son administration. Mais de toute façon il est admis que les *tierces Puissances n'ont pas de plein droit dans ces territoires des privilèges économiques égaux à ceux de la Puissance Mandataire. D'autre part, les privilèges de la Puissance Mandataire elle-même sont limités par les intérêts de la population indigène.*

Si cette argumentation vaut pour les territoires sous mandat C, on ne voit pas du tout pourquoi elle ne vaudrait également pour les Mandats B et A. La réserve expresse « *des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène* », ne s'applique-t-elle pas aussi aux territoires sous mandat B et A ?

Nous répondrons par l'affirmative, et trois considérations militent en faveur de cette opinion :

A. La réserve des « *garanties prévues dans l'intérêt de la population indigène* » émane des principes directeurs de l'article XXII qui embrassent à la fois les Mandats A, B et C. Cette réserve dans le paragraphe concernant les Mandats C n'est

(1) V. Supra, p. 130.

qu'une répétition du passage suivant du paragraphe I^{er} de l'article XXII, ainsi conçu : « Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission. »

B. Selon le Pacte « *le caractère du Mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues* ». Toutes ces indications ont trait au caractère de l'administration du territoire sous mandat. Ce caractère varie en effet, selon la catégorie du Mandat, d'après les principes mentionnés ci-dessus. Mais les principes généraux énoncés dans les deux premiers paragraphes de l'article XXII sont valables pour l'ensemble des territoires soumis au régime des Mandats.

C. Si cette répétition de la réserve de l'intérêt de la population indigène est placée justement dans le paragraphe concernant les Mandats C et non pas dans les autres paragraphes, c'est que la Puissance Mandataire a pour les Mandats C de larges pouvoirs d'administration, encore plus larges que dans les Mandats B, et complètement inconnus aux Mandats A ; il était par conséquent naturel qu'on rappelle expressément aux Mandataires des territoires C la limite de leurs pouvoirs.

**
*

C'est sous l'angle des intérêts des territoires sous mandat et de leurs habitants, que doivent se poser, et que nous poserons dans la suite de nos développements, les problèmes soulevés par l'application du régime de l'égalité du traitement en matière économique aux territoires sous mandat. Tout ce qui leur est favorable, est juste, et doit s'appliquer. Tout ce qui leur est contraire, n'a pas de raison d'être, même si l'application est faite aujourd'hui en vertu d'une omission dans les textes, et, le cas échéant, il serait nécessaire de transformer ces textes ou de les annuler.

CHAPITRE V.

EGALITE ECONOMIQUE ET CLAUSE
DE LA NATION LA PLUS FAVORISEE

Les appels successifs que l'on a fait à la Clause de la nation la plus favorisée pour parer aux défauts de l'égalité économique, nous imposent d'étudier brièvement cette Clause et de la comparer à l'égalité économique.

La Clause (1), selon M. Allix (2) « porte que toute faveur, immunité ou réduction de tarifs qu'une des parties au traité accorderait à une tierce Puissance, sera immédiatement et sans conditions étendue à l'autre. »

La formule la plus fréquente de la Clause est rédigée comme suit : « Toutes faveurs ou privilèges qui pourraient être éventuellement octroyés, soit en vertu de mesures autonomes, soit en vertu de conventions commerciales, au profit d'un Etat tiers quelconque, seront appliqués de même aux produits identiques ou similaires de la partie contractante. »

Cette Clause dans les traités de commerce, constitue pour les contractants une sorte de garantie contre les accords ultérieurs. Chaque pays se préoccupe du taux des tarifs qui seront appliqués à ses produits à l'entrée du marché de son co-contractant, mais il n'a pas moins besoin d'être assuré qu'aucun autre pays ne bénéficiera d'une réduction de droits plus grande sur les mêmes produits.

(1) Pour abrégé, j'appelle « Clause » la clause de la nation la plus favorisée.

(2) E. Allix, Les Droits de Douane, T. I, p. 50.

Mais l'application de la Clause comporte aussi des inconvénients. Elle déforme et rend illusoire les traités particuliers entre deux pays. Car ces avantages, concédés mutuellement par les deux parties contractantes, vont profiter par l'usage de la Clause aux pays qui n'ont pas pris part au traité, et qui n'ont pas été prévus lors des négociations. De ce fait, les tractations entre deux pays sont rendues très difficiles, car chaque négociateur doit tenir compte non seulement de la condition économique de son co-contractant, mais encore des concessions que celui-ci pourra être amené à faire à son principal concurrent dans la production de ce même produit. Car en contractant, il n'est pas sûr de ne pas se trouver le lendemain sur un pied d'égalité avec son principal concurrent qui pourra lui refuser un traitement direct de faveur.

Pour parer à ces inconvénients, on a pratiqué à maintes reprises l'insertion d'une clause de réciprocité, ou comme on l'appelle, de traitement conditionnel de la nation la plus favorisée.

Elle consiste, d'après M. Allix (1), « à stipuler que chacune des deux Puissances jouira de plein droit des avantages accordés à des pays tiers, soit gratuitement, si ces avantages leur ont été accordés gratuitement, soit moyennant une compensation équivalente, si ces avantages ne leur ont été accordés qu'en échange de concessions de leur part.

Cette Clause soulève de grands inconvénients dans la pratique. La fixation des compensations est très difficile, et fournit une arme à chacune des parties contractantes, soit contre son partenaire, soit contre les co-contractants de celui-ci. C'est ainsi que cette Clause de réciprocité par compensation empêche au fond le fonctionnement de la Clause de la nation la plus favorisée.

**
*

Les différents aspects de la Clause ainsi définis, la question se pose : *Peut-on placer l'égalité économique dans le cadre des régimes douaniers basés sur la Clause ?*

Cette question nous amène tout d'abord à insister sur les

(1) E. Allix. *Ibid.*, T. 1, p. 54.

différences qui existent entre l'application générale de la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée et l'égalité économique telle qu'elle est appliquée aux territoires sous mandat.

D'ailleurs, le Comité Economique de la S.D.N., dans son rapport, fait une constatation qui peut indirectement nous servir pour mettre en lumière les différences en question. C'est ainsi que dans ses recommandations concernant la politique tarifaire et la clause (1), nous trouvons le passage suivant :

« Le Comité a constaté que la Conférence économique internationale de Genève, en recommandant, d'une part, de conclure des conventions plurilatérales d'ordre économique, afin d'améliorer l'économie mondiale, et d'autre part, d'appliquer la clause de la nation la plus favorisée de la façon la plus large et la plus inconditionnelle, ne s'est vraisemblablement pas entièrement rendu compte que ces deux recommandations pouvaient, jusqu'à un certain point, entrer en conflit l'une avec l'autre. »

Ces différences sont manifestes aussi en comparant l'application de la clause avec la pratique de l'égalité économique, et on a l'impression que la C.P.M. les ignore quand on y lit la remarque suivante (2) :

« La réponse de la France spécifie que l'application à un territoire sous mandat d'un traité de commerce contenant la clause de la nation la plus favorisée semble contraire au principe de l'égalité économique due à tous les Etats membres de la Société. Or, comment serait-il porté atteinte à l'égalité économique due à tous les membres de la Société dans leurs rapports avec un territoire, en permettant à celui-ci d'exporter à l'étranger aux mêmes conditions qui sont assurées à la métropole et à ses colonies ? »

La réponse à cette question peut être donnée du moment que la garantie de l'égalité économique, dans son application actuelle, est précisée comme étant une garantie plus large et plus

(1) Recommandations du Comité Economique concernant la Politique Tarifaire et la Clause de la Nation la plus favorisée. Publication de la S.D.N., E. 805 (1933, II, B. 1), pp. 21-22.

(2) Remarque de M. Rappard à la séance de la C.P.M. du 4 juillet 1925, lors de la discussion du Rapport Pallacios sur l'extension des conventions particulières. P.V. VI, p. 101.

sûre que celle appuyée sur la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée, car :

a) L'égalité économique est un privilège général, illimité et inconditionnel.

b) Dans son état actuel, c'est un privilège unilatéral, dont on jouit gratuitement (comme nous l'avons expliqué ailleurs).

c) Elle est irrévocable.

d) On en jouit de plein droit (du moment que l'on fait partie de la S.D.N.).

Quand on constate ainsi le caractère de l'égalité économique, on peut comprendre pourquoi, selon le gouvernement français, « l'application à un territoire sous mandat d'un traité de commerce contenant la clause de la nation la plus favorisée semble contraire au principe de l'égalité économique due à tous les Etats membres de la Société ». Car cette clause implique nécessairement la restriction des droits acquis en vertu de l'égalité économique. Cette constatation, par ailleurs, nous prouve que les territoires sous mandat sont obligés d'accorder des avantages encore plus larges, que ceux qu'on peut en général acquérir, en vertu d'un régime douanier basé sur l'application de la Clause.

La clause ne sera l'équivalent de l'égalité économique, telle qu'elle est assurée dans les mandats, que le jour où elle sera octroyée d'une manière automatique, inconditionnelle, générale et irrévocable sans aucune discrimination, sans limite ni de temps, ni d'espace, ni de produits, en faveur de tous les pays membres de la S.D.N., et par extension à tous les autres pays. Or, rien de cela n'est encore réalisé aujourd'hui.



Peut-on corriger cette carence de la réciprocité dans le régime de l'égalité économique appliqué aux mandats par l'emploi de la Clause ?

Dans l'exposé de la Clause, au début de ce chapitre, nous avons déjà souligné les difficultés qu'elle présente au point de

vue de la garantie de la réciprocité. Comme le note M. Allix (1), l'égalité de traitement résultant de l'application de la Clause est, depuis la guerre, « aux prises avec un principe différent : le principe de la réciprocité ». Ceci prouve d'ailleurs qu'il est vain de compter sur l'extension d'un traité impliquant la clause pour combler la lacune de la réciprocité.

Deux cas, en effet, peuvent se présenter :

1° Le traité dont on demande l'extension aux territoires sous mandat contient la clause pure et simple en faveur des contractants. Dans ce cas, cette clause ne garantit pas une juste réciprocité.

2° Le traité dont on demande l'extension aux territoires sous mandat contient la clause conditionnelle (de réciprocité). Du fait même que la clause est conditionnelle, son extension devient très problématique, car pour étendre ce traité, il faudra d'abord élaborer une condition spéciale de réciprocité pour les territoires sous mandat. La pratique actuelle de l'égalité économique dans les territoires sous mandat, n'admet pas l'élaboration d'une pareille clause. En effet, du moment où l'élaboration d'une clause spéciale devient nécessaire :

a) on ne voit plus bien pourquoi il faut étendre au territoire sous mandat un traité qui lui est étranger, alors qu'un traité spécial lui conviendrait beaucoup mieux. Le système de « l'extension » devient donc inutile.

b) on ne voit plus du tout pourquoi cette clause de réciprocité doit apparaître dans le cadre de la Clause, alors qu'elle constitue une entité en soi, qui devient illusoire dans le cadre dans lequel on la place.

D'ailleurs, ces conclusions sont confirmées par la résolution suivante, contenue dans le rapport de la C.P.M. au Conseil, sur les conditions générales à prévoir pour qu'on puisse mettre fin au régime du mandat pour un pays qui y est placé (il s'agissait en l'occurrence de l'Irak) (2) :

(1) E. Allix. *Ibid.*, T. I, p. 52.

(2) P.V. XX, annexe 16, p. 229.

« En dehors des engagements essentiels précisés ci-dessus, la commission estime qu'il serait désirable que le nouvel Etat — pour autant qu'il ait été soumis précédemment au régime de l'égalité économique — consentît à *titre de mesure transitoire* aux Etats membres de la S.D.N., le traitement de la nation la plus favorisée, *sous réserve de réciprocité* » (1).

Cette résolution nous apprend en effet :

a) que c'est en qualité d'Etat indépendant que l'Etat émancipé concède la Clause, et il le fait par traité particulier et non pas par extension d'un autre traité.

b) que ce traité particulier concède le traitement de faveur « *sous réserve de réciprocité* ».

Il serait difficile de prétendre que ce qui est favorable à l'Irak, au moment où il acquiert son indépendance, lui est nuisible lorsqu'il se trouve encore sous le régime des mandats.

Le Conseil (2), dans sa résolution du 4 septembre 1931, a décidé qu'il lui appartiendra de s'assurer que « le principe de l'égalité économique soit sauvegardé conformément à l'esprit du Pacte et à la recommandation de la Commission des mandats ». Le Conseil a donc estimé que la concession de cet avantage serait une des conditions posées à l'extinction du mandat.

L'Irak devrait donc accepter formellement de consentir aux Etats membres de la Société des Nations, à titre de mesure transitoire, et pour une durée à fixer d'accord avec le Conseil, le traitement de la nation la plus favorisée, sous réserve de réciprocité.

M. Rappard a d'ailleurs justifié la condition de l'égalité économique imposée à l'Irak par le Conseil (3) en déclarant qu'il « pense qu'à une époque où l'expérience courante prouve combien la clause de la nation la plus favorisée subit d'atteintes, il est bon de prévoir, dans le territoire émancipé, la garantie de l'égalité économique de façon aussi détaillée que possible ».

(1) Ces passages sont soulignés par l'auteur de cet ouvrage.

(2) P.V. XXI, p. 224.

(3) P.V. XXI, p. 71.

C'est l'aveu de l'insuffisance de la clause, sur l'application de laquelle la C.P.M. avait tant insisté pour les territoires sous mandat.

L'extension actuelle de la clause n'apportera que des changements minimes à cet état de choses, car :

1° *Elle ne sera pas réciproque.* L'octroi de l'égalité économique ne pouvant pas être considéré comme la contre-partie d'un traitement de faveur, celui-ci n'étant accordé, quand il l'est, que lorsqu'il correspond aux intérêts de l'Etat qui l'octroie tandis que le territoire sous mandat est obligé de l'accorder même contre ses intérêts évidents.

2° *Elle ne sera pas égale.* Car du moment que la Clause nuit aux intérêts de telle Puissance, celle-ci la révoquera, tandis que le territoire sous mandat n'est pas actuellement en droit de le faire.

3° *Elle ne sera pas juste.* Car elle ne permettra au territoire sous mandat, pas plus que l'égalité économique dans sa conception actuelle, de tenir compte de la concurrence qui lui est opposée par d'autres pays producteurs.

CHAPITRE VI

L'EGALITE ECONOMIQUE SANS RECIPROCITE N'A PAS DE RAISON D'ETRE

La constatation des effets de l'absence de la réciprocité pour les territoires sous mandat dans l'application de la garantie de l'égalité économique, les différents aspects du problème tels qu'ils nous sont révélés par les échanges de vues de la C.P.M. et par le mouvement de protestation légitime que cette lacune soulève dans plusieurs territoires sous mandat, nous imposent tout d'abord d'éclaircir quelques points capitaux.

I. — *Cette pratique est-elle conforme aux dispositions de l'article XXII du Pacte ?*

Nous n'hésitons pas de répondre par la négative.

A. — « *Le bien-être et le développement* » des territoires sous mandat sont gravement lésés par l'absence de la réciprocité du traitement en matière économique à l'égard des territoires sous mandat.

B. — Le Pacte tend à guider « *des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne* ». Ces conditions du monde moderne restent particulièrement difficiles, et ont tendance à devenir toujours de plus en plus compliquées. Or, l'arme la plus efficace pour faire face à ces changements incessants dans tous les domaines, est de garantir la réciprocité en toute circonstance

et en tout état de choses. En refusant cette réciprocité aux territoires sous mandat, en face de tous les dumping, dévaluations, primes de toutes sortes, contingents, etc., qui constituent les « *conditions particulièrement difficiles du monde moderne* », les territoires sous mandat ne peuvent plus être administrés efficacement. Les économies des territoires sous mandat sont ainsi exposées à être dévorées par la concurrence de toutes les autres économies du monde, étant privées et démunies de tout moyen sérieux d'y résister.

C. — Le premier alinéa de l'article XXII du Pacte souligne encore qu'il « *convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission* ». On tend à présenter l'égalité économique comme l'une de ces garanties prévues par le Pacte. Or, par l'absence de la réciprocité du traitement en matière économique, celle-ci cesse de constituer une garantie pour qui que ce soit :

a) Pour les populations des territoires sous mandat — comme nous le constatons au cours de notre étude — la lacune de la réciprocité de traitement constitue l'absence de toute garantie de leur « *bien-être et développement* », en présence des « *conditions particulièrement difficiles du monde moderne* ».

b) Ces populations des territoires sous mandat ne sont pas non plus garanties contre la Puissance mandataire par l'application unilatérale de l'égalité économique, car ce qui est assuré aux autres Etats membres de la S.D.N., c'est la possibilité de jouir des mêmes droits que la Puissance mandataire. Or, si, par exemple, la Puissance mandataire s'octroie des privilèges abusifs, ceux-ci seront légaux du moment où les tierces Puissances en jouiront également. On ne voit pas ici aucune garantie pour les populations des territoires sous mandat.

c) L'application unilatérale de l'égalité économique, va enfin rendre illusoire, au moins en partie, la garantie que la Puissance mandataire et les tierces Puissances tiennent de l'égalité économique, vu que par l'absence de la réciprocité du traitement, le pouvoir d'absorption de leurs produits par les marchés des territoires sous mandat va en diminuant.

D. — *La tutelle* à laquelle sont soumises les populations des territoires sous mandat, impose une sauvegarde et protection de leurs ressources. L'égalité économique sans réciprocité constitue pour eux un gaspillage organisé et continu de leurs revenus.

II. — *L'égalité économique unilatérale constitue-t-elle une application conforme aux lois économiques, aux coutumes et aux pratiques courantes des relations économiques internationales ?*

Ici encore nous répondons par la négative.

Notre réponse se base sur de si nombreux exemples qu'il est superflu de les énumérer ici. Nous allons l'examiner à la lueur d'un document qui, d'après nous, constitue une autorité capitale en la matière. Nous allons nous en référer aux « Recommandations du Comité Economique concernant la politique tarifaire et la clause de la nation la plus favorisée » (1).

Dans le chapitre (2) qui étudie les « relations entre les accords bilatéraux basés sur la clause de la nation la plus favorisée et les conventions économiques plurilatérales », le Comité économique de la S.D.N. s'est posé la question suivante :

« ...si des Etats non parties à cette convention pourraient, en se prévalant d'accords bilatéraux fondés sur la clause de la nation la plus favorisée, réclamer le bénéfice des avantages que se concéderaient réciproquement les signataires de la convention internationale. »

Cette question a pris de l'importance du fait qu' « on souligne que la conclusion des conventions plurilatérales serait entravée, si les Etats qui y restent étrangers pouvaient se prévaloir, sans contre-partie, des engagements assumés par les Etats signataires de telles conventions ».

Lors des échanges de vues, « on a relevé aussi qu'il était concevable qu'un Etat, pour des raisons absolument sérieuses et loyales, ne fût pas à même d'assumer les engagements que comporte une convention économique internationale, qu'en définitive

(1) Publication de la S.D.N., 1933. II.B. 1. (E. 805).

(2) *Ibid.*, pp. 21-22.

c'était à cet Etat à décider s'il pouvait le faire ou non et qu'on ne saurait guère lui demander de renoncer, par une rédaction *ad hoc* de la clause de la nation la plus favorisée dans les traités de commerce bilatéraux, à la possibilité de s'élever, dans des cas de ce genre, contre un traitement différentiel de la part d'un ou de plusieurs autres Etats. »

Nous apprenons de ces citations que des conventions internationales seraient entravées si des Etats qui y restent étrangers « pouvaient se prévaloir, sans contre-partie, des engagements assumés », et « qu'on ne saurait guère lui demander de renoncer... de s'élever... contre un traitement différentiel de... »

Or, ces droits fondamentaux auxquels on ne peut demander aux Etats de renoncer, pourquoi en prive-t-on les territoires sous mandat ?

Il est vrai que dans la pratique on trouve des renonciations pareilles et des engagements unilatéraux en matière économique. C'est le cas, malheureusement assez fréquent, des Etats vaincus dans une guerre, qui sont contraints d'accorder un traitement de faveur, sans contre-partie, aux pays vainqueurs. Mais, dans ce cas, cette renonciation à la liberté tarifaire, est toujours limitée dans le temps. Pour les territoires sous mandat, cette obligation unilatérale est sans limite de temps.

M. Ruppel (1) a eu beau souligner, lors de la discussion à la C.P.M., des conditions de l'émancipation de l'Irak « qu'il ne semble pas équitable d'imposer indéfiniment à un pays une obligation unilatérale ». *Mais le fait est là. Les territoires sous mandat sont traités plus mal que des pays ennemis !*

Mais ce n'est pas tout. Les territoires sous mandat sont en fait soumis au régime du tarif unique. Ce régime, en plus des inconvénients certains qu'il comporte à notre époque, nécessite la réunion de plusieurs conditions indispensables, afin de ne pas nuire directement et gravement au pays qui l'applique. Citons à ce sujet le passage suivant de M. Allix (2) :

« Pour qu'un pays puisse faire d'un tarif légal unique la base de sa politique douanière, il faut que ce pays soit politiquement

(1) P.V. XX, p. 156.

(2) E. Allix. *Ibid.*, T. 1, p. 57.

et économiquement très fort, comme par exemple les Etats-Unis, parce que, dans ce cas, ce qu'il n'obtient pas par des concessions, il pourra l'obtenir par des menaces. Mais c'est là une situation exceptionnelle, que les Etats-Unis sont seuls à réaliser. »

Nous croyons superflu de développer ces arguments, en les étendant aux territoires sous mandat. Ils constituent une preuve de plus de l'état d'infériorité, au point de vue économique, dans lequel on a placé les territoires sous mandat.

III. — *L'égalité économique unilatérale répond-elle aux principes de justice et d'équité ?*

Non, répondons-nous.

Il est injuste d'appliquer aux territoires sous mandat, sous le couvert d'un système dit « d'égalité », un régime qui a à la base de son application une inégalité de traitement, au détriment des populations des territoires sous mandat. Inégalité dans le traitement de ces territoires d'une part, et de la Puissance mandataire et autres tierces Puissances, d'autre part.

Cette inégalité, qui est prétendue être de droit, a conduit dans la pratique à des abus manifestement incroyables. On peut citer le cas de telle Puissance ou de telle autre, qui exporte des marchandises pour des sommes assez considérables dans un territoire sous mandat, et qui n'en importe presque rien. Quand des groupements économiques dudit territoire se sont adressés à ces Puissances, pour leur demander un contingent d'importation pour leurs produits dans les dits pays, le refus fut formel. Une « concession » pourtant a été promise. On permettra à un certain contingent des produits du territoire sous mandat d'entrer dans ces pays, à condition que des produits de ce pays pour une somme correspondante soient exportés dans ce territoire, *les exportations ordinaires de ce pays ne devant pas entrer en ligne de compte.*

On ne trouvera nulle part, dans les annales de la politique commerciale internationale un exemple comparable à celui-ci par son cynisme et son injustice.

Il n'est pas de doute que ce sont des cas de ce genre que le Président Wilson cherchait à prévenir en déclarant, lors de la

lecture de son rapport sur le plan de la S.D.N., à la 3^e séance plénière de la conférence des préliminaires de paix (1) : « Nous désirons déclarer solennellement que les peuples arriérés qui n'ont pas pris part à la même civilisation qui s'est épanouie dans nos pays, nous imposent, par leur état même, une obligation d'agir *dans leur intérêt et non dans le nôtre* », et M. le Président Wilson de conclure par un appel aux Puissances, afin qu'elles « *fassent passer cette considération, dans tous les cas, avant la considération de leur intérêt propre* (2) ».

Dans l'application unilatérale donnée à l'égalité économique, on feint, comme nous le voyons, non seulement de changer la place que doivent occuper les intérêts des territoires sous mandat dans la hiérarchie des intérêts qui les entourent, mais encore on constate la tendance de les ignorer complètement.

Il est vrai, comme nous le prouvons d'autre part (3), que l'égalité économique est de nature à endiguer la rivalité coloniale entre les Puissances et que, par conséquent, elle est conforme à une politique de paix. Ceci est vrai quand il s'agit d'une égalité économique juste, mesurée, réciproque. Ceci n'est plus vrai quand il s'agit d'une égalité économique unilatérale, discriminatoire, injuste, qui, à base de revendications équitables, peut servir de point de départ à une agitation qui peut menacer la paix du monde.

Du reste, nous ne pensons pas que les Puissances ont absolument besoin de l'unilatéralité de l'égalité économique pour établir un frein à leurs rivalités. Ceci rappellerait trop l'histoire biblique du mouton du pauvre.

**
*

Le régime de l'égalité économique, par l'absence de la garantie de la réciprocité de traitement change de caractère. *D'un régime de non-discrimination, l'égalité économique s'est transformée en un régime de discrimination manifeste au détriment des territoires sous mandat.*

(1) La Paix de Versailles. *Ibid.*, T. II, p. 212.

(2) Ces passages sont soulignés par l'auteur de cet ouvrage.

(3) *Supra*, p. 119.

Nous venons de démontrer comment l'égalité économique sans réciprocité est contraire à l'article XXII du Pacte, aux lois économiques, aux coutumes et aux pratiques courantes des relations économiques internationales et aux principes les plus élémentaires de justice et d'équité.

Dans ces conditions, le régime d'égalité économique a-t-il sa raison d'être ?

Nous n'hésitons pas de répondre par la négative.

Une alternative nette se pose : *OU EGALITE ECONOMIQUE AVEC RECIPROCITE, OU BIEN LA DISPARITION TOTALE D'UN REGIME QUI CONSTITUE UNE INIQUITE FLAGRANTE.*

CHAPITRE VII

CONTRIBUTION A L'ETUDE DES SOLUTIONS POSSIBLES

L'étude des solutions possibles à donner aux problèmes soulevés par l'état de choses qui résulte du refus actuel aux territoires sous mandat du droit à la réciprocité en matière économique, peut être étudié dans deux cadres différents.

A. — *Dans le cadre d'un ordre économique nouveau*

Cet ordre nouveau est étudié en détails dans la première partie de notre ouvrage. Les territoires sous mandat en feront obligatoirement et automatiquement partie. De ce fait même, et du principe de *l'égalité et de la solidarité* qui constituent la charpente de cet ordre nouveau, les territoires sous mandat jouiront de plein droit, comme tous les autres pays qui ne constitueront alors que des parties de l'unité économique universelle unique, de ce droit irrévocable et imprescriptible que constitue la réciprocité en matière économique.

B. — *Dans le cadre du système des mandats*

a) *Dans un système des mandats révisés.*

Cette étude se trouve en dehors du domaine dans lequel nous nous sommes placés, c'est pourquoi nous ne l'aborderons pas. Ceci ne doit pas être considéré comme excluant toute idée de révision. Celle-ci deviendra indispensable et inéluctable, si l'on continue à ignorer le droit naturel à la réciprocité pour les territoires mandatés sous prétexte d'un jeu de mots déplacé.

b) *Dans le cadre du système des mandats, tel qu'il est formulé et tel qu'il fonctionne actuellement.*

C'est de ce dernier point de vue que nous allons entreprendre l'étude de quelques suggestions pour des solutions possibles. La C.P.M. a reconnu le droit moral des territoires sous mandat à la réciprocité et s'est employée à « transformer ce droit moral en droit juridique », selon l'expression de M. Rappard. Sans nous occuper de ces deux notions de droit, nous allons suivre nos développements en tenant compte, d'une part, du droit naturel des territoires sous mandat à la réciprocité de traitement en matière économique ; d'autre part, du droit des Etats membres de la S.D.N. à la non-discrimination du fait de la nationalité.

PREMIERE SUGGESTION

Conclusion des conventions économiques à base de concessions mutuelles, ouvertes à tous les Etats membres de la S.D.N., sous le contrôle renforcé de la C.P.M.

A. — LES TERRITOIRES SOUS MANDAT ET LES PAYS ETRANGERS

I. — Nous avons développé par ailleurs (1), les principaux points qui sont à la base du système de contrôle de la S.D.N. Nous avons souligné que celui-ci a pour but d'assurer que l'exécution des mandats engendre réellement le « bien-être et le développement » des peuples soumis à ce régime. Nous avons insisté que le contrôle doit être sérieux, effectif et permanent, porter sur tout ce qui concerne l'exécution des mandats, à laquelle les organes de contrôle doivent coopérer avec la Puissance mandataire en un esprit de confiance mutuelle.

C'est sur ces bases mêmes que nous suggérons la systématisation et la réglementation du contrôle des accords économiques mutuels à conclure par les territoires sous mandat ou par la Puissance qui assume leur administration.

(1) *Supra*, p. 108 et suiv.

D'ailleurs, les germes de cette suggestion se trouvent dans les procès-verbaux des discussions de la P.C.M.

Dans la recommandation de la C.P.M. tendant à l'extension des conventions particulières (1) se trouve le passage suivant :

« 3. De prier les Puissances mandataires de bien vouloir indiquer dans leurs rapports annuels, les raisons et les circonstances qui n'ont pas permis d'appliquer aux territoires sous mandat, les conventions ou traités particuliers qu'elles auraient conclus au cours de l'exercice... avec d'autres Puissances. »

La question du contrôle de la P.C.M. fut encore agitée, en ce qui concerne la question de l'achat de matériel par les administrations des territoires sous mandat, notamment pour les travaux publics « essentiels » des mandats B. A la 12^e session de la C.P.M., nous trouvons une discussion sur le contrôle préventif, à laquelle a pris notamment part M. Orts. A la 22^e session de la Commission, la question a été discutée de nouveau, et l'on trouve repris le passage suivant de M. Orts (2) : « L'usage de cette liberté d'action du mandataire est soumis, comme toute autre activité du mandataire, au contrôle de la C.P.M. Il sera donc toujours loisible à celle-ci d'intervenir, de critiquer toute décision pratique qui, du point de vue de l'intérêt du territoire, lui *paraît condamnable*. » (3).

C'est justement de ce dernier point de vue que doit découler la souplesse que nous exigeons pour les territoires sous mandat dans leurs relations économiques avec les autres pays. Il y aura plus de liberté pour les territoires sous mandat dans leurs tractations avec l'étranger, mais sous le contrôle permanent et effectif de la C.P.M., qui devra prendre des dispositions spéciales pour pouvoir satisfaire les exigences de sa tâche élargie.

Le contrôle par la C.P.M., à l'intention du Conseil, des conventions économiques mutuelles que nous suggérons, fourniront une assurance pour tous les ayants droit que les principes généraux des mandats seront observés et que, surtout, ce qui importe

(1) Séance du 6 juillet 1925, P.V. VI, pp. 116-117.

(2) P.V. XXII, p. 126.

(3) Expression soulignée par l'auteur de cet ouvrage.

le plus, des abus qui pourraient résulter de la faiblesse des territoires sous mandat dans les négociations seront évités. Sur ce point, le système de garantie actuel n'y fera que gagner.

II. — *Ces conventions, constitueront-elles une atteinte à l'égalité de droit qui doit exister en faveur de tous les Etats membres de la S.D.N. ?*

Certainement pas.

Les dites conventions mutuelles seront ouvertes à la libre adhésion de tous les Etats membres de la S.D.N., qui continueront ainsi à jouir des « conditions d'égalité pour les échanges et le commerce ». *Il ne dépendra, en effet, que d'eux seuls* (la P.C.M. ni les autres Etats membres, ni la S.D.N., n'auront voix au chapitre) *et de leur volonté souveraine d'adhérer ou de ne pas adhérer à une telle convention mutuelle.*

Aucune discrimination du fait de la nationalité n'existera.

III. — Les avantages d'un pareil système sont incontestables :

a) L'égalité économique se transformera en convention entre pays ayant un intérêt effectif et direct à son établissement. La crainte qu'il peut y avoir de part et d'autre de faire des concessions substantielles en échange d'avantages illusoires disparaîtra complètement.

b) Les territoires sous mandat verront corrigée une injustice, qui leur a déjà causé des dommages considérables. Ils seront dorénavant munis des armes indispensables pour faire face aux « conditions particulièrement difficiles du monde moderne ».

c) Les Puissances mandataires verront leur tâche très facilitée par les possibilités nouvelles qui s'ouvriront pour les territoires soumis à leur administration.

d) Les tierces Puissances conserveront et posséderont le droit d'être traitées sur un pied d'égalité avec les autres Puissances, *si bon leur semblera*. Elles profiteront d'ailleurs directement du regain de l'activité économique dans les territoires sous mandat qui résultera du droit qu'ils auront recouvré à la réciprocité en matière économique.

B. — LE TERRITOIRE SOUS MANDAT ET SON MANDATAIRE

I. — Le contrôle renforcé et élargi, exercé par la C.P.M. sur les transactions commerciales des territoires sous mandat, place sur un terrain nouveau les relations économiques entre le territoire sous mandat et sa Puissance mandataire.

En effet, le commerce entre la métropole de la Puissance mandataire et le territoire sous mandat est prépondérant dans la plupart de ceux-ci. On peut discuter sur les répercussions ici, de l'adage « le commerce suit le pavillon », et sa conformité avec l'égalité économique. Mais, il est incontestable que cette prépondérance des Puissances mandataires dans le commerce des territoires soumis à leur administration, ne résulte pas d'une inégalité de droit dans le traitement des pays qui entretiennent des relations économiques avec les territoires sous mandat. *L'intensité des échanges entre les territoires sous mandat et la métropole de la Puissance mandataire, n'est qu'une preuve des avantages que les deux partenaires en tirent.*

II. — Mais les deux parties ne sont pas sur un pied d'égalité, même si les produits des territoires sous mandat bénéficient à leur entrée dans la métropole du tarif minimum. Ceci ne résulte pas uniquement de l'absence de la réciprocité, mais bien d'une autre cause. Toutes les Puissances mandataires ont des Empires coloniaux jouissant de tarifs préférentiels (préférences impériales, assimilations, etc.) pour les produits similaires à ceux des territoires sous mandat. Dès lors, même une fois entrés sur les marchés de la métropole, les produits des pays sous mandat ne peuvent pas concurrencer les prix du marché. (L'exemple très actuel des oranges palestiniennes en Grande-Bretagne est très significatif à cet égard.)

Il est naturel que ces transactions économiques, auxquelles participent les deux parties, soient établies dans le cadre le plus propice à leur développement et le plus capable de leur assurer la plénitude des avantages auxquels elles ont droit.

III. — Nous considérons que les conventions économiques à base de concessions mutuelles, ouvertes à tous les Etats membres de la S.D.N., sous le contrôle renforcé de la C.P.M., sont de nature à répondre à ces desiderata.

En effet, le contrôle renforcé de la S.D.N. sera de nature à dissiper certaines méfiances que les liens entre les territoires sous mandat et la métropole du pays mandataire sont susceptibles d'inspirer, soit à la S.D.N., soit aux autres Etats membres, soit enfin aux habitants des territoires sous mandat ; méfiances qui mettaient jusqu'à présent des obstacles au développement de ces relations.

Concluons :

1° Le contrôle élargi de la S.D.N. donnera garantie absolue quant à l'observation du principe de la gratuité du mandat.

2° Le contrôle renforcé des organes de la S.D.N. garantira d'une part les habitants des territoires sous mandat contre les abus éventuels de la Puissance mandataire, d'autre part les tierces Puissances contre une annexion déguisée sous le couvert d'accords économiques.

3° Les tierces Puissances ne pourront s'y opposer, vu qu'il ne dépendra que de leur volonté d'adhérer à la convention et d'être ainsi traitées sur un pied d'égalité avec la Puissance mandataire et avec les Puissances les plus favorisées.



DEUXIEME SUGGESTION

Institution d'un régime de double tarif. Les divers Etats membres de la S.D.N. jouiront automatiquement du tarif minimum du moment où ils consentiront à accorder chez eux un traitement similaire pour les produits des territoires sous mandat.

I. — Le système du « double tarif » fonctionne sur deux échelles différentes de tarification. Le *tarif maximum* est le tarif

de droit commun. Le *tarif minimum* est celui qui est concédé en partie ou en totalité en échange d'avantages correspondants.

L'avantage du tarif minimum est de limiter les concessions possibles et de donner une certaine stabilité à cette limite. Son inconvénient principal est d'être trop rigide.

II. — Sans cacher notre préférence pour le système développé dans notre première suggestion, nous trouvons intéressant de suggérer l'institution du « double tarif » (au moins comme régime transitoire), qui d'ailleurs n'exclut pas le système précédemment proposé, dans lequel il peut même s'incorporer dans une certaine mesure. Les conventions économiques sous le contrôle renforcé de la S.D.N. fourniront certainement beaucoup plus de souplesse et rendront possibles une adaptation meilleure des différents intérêts en jeu.

III. — Le système du double tarif conservera l'égalité de droit pour ceux qui le voudront, car il ne dépendra que de la volonté des Etats qui y trouvent intérêt d'accorder un traitement similaire chez eux aux produits des territoires sous mandat, et de jouir ainsi automatiquement du tarif minimum.

IV. — Les avantages qui résulteront pour les différentes parties de l'octroi de la réciprocité dans le cadre du système du « double tarif », seront les mêmes qui résulteront de la réalisation de notre première suggestion, bien que dans une mesure plus limitée.

**
*

Nos suggestions pourraient encore être développées et approfondies. D'autres suggestions pourraient être étudiées. Mais ce qui importe, c'est *d'agir*.

L'inaction de la S.D.N. et des gouvernements rappelle un passage célèbre d'Adam Smith, qui, bien qu'ayant trait à l'Amérique, prend un regain d'actualité lorsqu'on l'applique aux territoires sous mandat :

« Dans toutes les différentes circonstances, écrit Adam Smith (1), ce ne fut pas par leur sagesse et leur politique, mais bien par leurs désordres et leurs injustices que les gouvernements de l'Europe contribuèrent à la population et à la culture de l'Amérique. »

Les territoires sous mandat, dans leurs légitimes revendications du droit de la réciprocité en matière économique préféreraient ne pas compter sur les « désordres et les injustices » des gouvernements pour avoir gain de cause.

Vu : *Le Président de la Thèse,*

A. DE LA PRADELLE.

10 Avril 1935.

Vu et Permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLETY.

Vu : *Le Doyen de la Faculté de Droit
de Paris,*

Edgard ALLIX.

(1) A. Smith. *Ibid.*, T. IV, p. 347.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX ET PÉRIODIQUES

- ALLIX E. — *Les Droits de Douane* (2 tomes).
- ANSIAUX M. — *Le Nationalisme Economique* (*Revue de l'Université de Bruxelles*, oct.-nov. 1926).
- BASTIAT F. — *Œuvres Complètes* (Ed. 1854).
- BOISSARD A. — *Les Echanges Internationaux et la Politique Douanière Française au Cours de la Crise Economique.* (Rapport au Conseil National Economique de la France.)
- BUTLER N.-M. — *L'Esprit International.*
- Correspondance entre la Fédération des Fermiers Juifs de Palestine et le Haut-Commissaire.*
- Correspondance between His Majesty's Government and the U.S. Ambassador Respecting Economic Rights in Mandated Territories.* (Published by the Foreign Office : Miscellaneous Nr. 10 (192).
- DÉCHESNE L. — *Le Capitalisme, la Libre Concurrence et l'Economie dirigée.*
- DESJARDINS M. — *Le Problème Syrien au point de vue économique.*
- Dictionnaire Diplomatique de l'Académie Diplomatique Internationale.*
- DUBOIN J. — *La Grande Révolution qui vient.*
- DUBOIS et TERRIN. — *Un Siècle d'Expansion Coloniale.*
- DURKHEIM E. — *De la Division du Travail Social.*
- GERIG B. — *The Principle of Equal Economic Opportunity before and since the Establishment of the Mandates System.*
- GIRAUD R. — *Vers une Internationale Economique.*
— *Economie de l'Europe Future.*
- GRANOVSKY A. — *Le Système fiscal en Palestine* (en hébreu).

- GUILAIN R. — *Les Problèmes douaniers internationaux et la S.D.N.*
- GUYOT Y. — *La Comédie Protectionniste.*
— *La Politique Economique depuis l'Armistice et les élections.*
- HAIJER O. — *Le Pacte de la S.D.N.*
- HERRIOT E. — *Europe.*
- KEYNES J.-M. — *Conséquences Economiques de la Paix.*
— *Nouvelles considérations sur les conséquences de la Paix.*
- LEROY-BEAULIEU P. — *La Colonisation chez les peuples modernes.*
- LESCURE J. — *Des crises générales et périodiques de surproduction.*
- LEWINSON R. — *Histoire de la Crise.*
- MARTENS G.-F. (de). — *Nouveau recueil général des Traités et autres actes relatifs aux Rapports de Droit International.*
- MAZEROLLES P. — *Enquête sur le retour à la liberté des affaires.*
(Journal « Excelsior », fin décembre 1934.)
- MILLER D.-H. — *The Drafting of the Covenant.*
- MOCH M. — *Le Mandat Britannique en Palestine.*
- ORTS P. — *Le Système des Mandats de la S.D.N.*
- La Paix de Versailles, Conférence des Préliminaires de Paix.*
Editions Internationales, Paris.
- PIC P. — *Le Régime du Mandat d'après le Traité de Versailles.*
(Revue Générale de Droit International, 1923, p. 344.)
- PRADELLE A. (de la). — *La Justice Internationale* (cours 1933).
- SAY J.-B. — *Traité d'Economie Politique.*
- SCHATZ A. — *L'Individualisme Economique et Social.*
- SMILANSKY M. — *Campagne dans l'Hebdomadaire « Boustanaï »*
(en hébreu).
- SMITH A. — *Recherches sur la Nature et les Causes de la Richesse des Nations.* (Ed. française, 1802.)

- SMUTS J.-C. — *The League of Nations, a practical suggestion.*
- STOYANOVSKY J. — *La Théorie Générale des Mandats internationaux.*
- TARDIEU A. — *La question d'Algesiras.*
- TOLKOVSKY S. — *Conférence devant la Presse Palestinienne.* (Journal « Haaretz », en hébreu.)
- VAN REES, D.-F.-W. — *Les Mandats Internationaux* (2 vol.).
- VOLAKHONSKY D. — *Le Système Douanier du Gouvernement Palestinien.* (Journal « Mishar Veta' assia », en hébreu.)
- WOOLF L. — *Mandates and Empire.*
- ZEMMEDINE F. — *Le régime de contrôle des Mandats de la S.D.N.*

PUBLICATIONS DE LA S.D.N.

- Actes des Assemblées de la S.D.N., séances plénières et séances des Commissions.*
- Cours et Phases de la Dépression Economique Mondiale.*
- Exposé des Travaux Préliminaires de la Conférence Monétaire et Economique de Londres 1933.*
- Journal de la Conférence Economique Mondiale, Londres 1933.*
- Journal de la S.D.N.*
- Procès-verbaux des Sessions de la C.P.M. (de I à XXV).*
- Projet d'Ordre du Jour annoté soumis par la Commission Préparatoire des Experts à la Conférence Economique de Londres, 1933. (C.48.M.18. 1933. II.)*
- La Production Mondiale et les Prix, 1925-1933. (1934. II. A. 13.)*
- Rapports annuels présentés à la S.D.N. par les Mandataires.*
- Recommandations du Comité Economique concernant la Politique Tarifaire et la Clause de la Nation la plus favorisée. (N° E. 805. 1933. II. B. 1.)*

TABLE DES MATIÈRES

	Page
AVANT-PROPOS	5

PREMIERE PARTIE

VERS UN ORDRE ÉCONOMIQUE NOUVEAU RÉGI PAR LA NON-DISCRIMINATION

LIVRE PREMIER

Aperçus historiques

CHAPITRE I. — Les ravages de la Guerre.....	9
CHAPITRE II. — En piétinant dans les ruines.....	14
CHAPITRE III. — L'Eclaircie dite « la Politique de 1927 ».....	20
CHAPITRE IV. — Le déchaînement de la Crise.....	24
CHAPITRE V. — La paralysie des échanges.....	32

DEUXIEME LIVRE

Vers un Ordre Économique Nouveau

CHAPITRE I. — Pourquoi les peuples se replient-ils sur eux-mêmes ?	
Section A. — Les théories tendant à expliquer la paralysie des échanges	35
Section B. — Les véritables causes de la paralysie des échanges..	40

	Page
CHAPITRE II. — Le recul des autarchies.	
<i>Section A.</i> — A la recherche des solutions.....	44
<i>Section B.</i> — Comment fera-t-on reculer les autarchies ?.....	50
CHAPITRE III. — De la non discrimination en Matière Economique.	
<i>Section A.</i> — De la liberté économique.....	56
<i>Section B.</i> — Les domaines d'application de la liberté économique.	59
<i>Section C.</i> — Conclusion	63

DEUXIEME PARTIE

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE COLONIALE

LIVRE PREMIER

Historique du Commerce Colonial

CHAPITRE I. — L'Histoire du commerce colonial.....	69
CHAPITRE II. — Les méthodes du commerce colonial.....	73
CHAPITRE III. — Le régime international de « Porte Ouverte » dans le Bassin Conventionnel du Congo.....	77
CHAPITRE IV. — L'application de l'égalité économique au Maroc....	81

DEUXIEME LIVRE

L'Égalité Économique dans le Système des Mandats

CHAPITRE I. — Les antécédents du régime de l'égalité économique dans le cadre du système des mandats internationaux.	
<i>Section A.</i> — Vers la réalisation du principe de l'égalité écono- mique dans le Domaine Colonial.....	83
<i>Section B.</i> — De l'article XXII aux rédactions définitives des char- tes des Mandats.....	93
CHAPITRE II. — Les principes généraux du système des Mandats....	98
<i>Section A.</i> — Les obligations du mandataire à l'égard de la Société des Nations. Le contrôle de la S.D.N.	101
<i>Section B.</i> — Les obligations du Mandataire à l'égard des autres Etats Membres de la Société.....	109

	Page
<i>Section C. — Les obligations du Mandataire à l'égard des habitants du territoire sous Mandat. Le Principe de la Gratuité du Mandat</i>	110
CHAPITRE III. — L'égalité économique dans le système des Mandats..	114
<i>Section A. — La portée de la garantie de l'égalité économique.</i> ...	115
<i>Section B. — Le principe suivant lequel a été instituée la garantie de l'égalité économique</i>	117
<i>Section C. — La garantie de l'égalité économique dans les Mandats A et B.</i>	121
Unions douanières	127
Tarifs douaniers différenciés	128
<i>Section D. — La Garantie de l'Egalité Economique — Point litigieux dans les territoires sous Mandat C.</i>	130
CHAPITRE IV. — Le principe général de non discrimination et l'égalité économique du système des Mandats	132

TROISIEME PARTIE

DE L'ABSENCE DE LA RÉCIPROCITÉ

CHAPITRE I. — Les effets du refus de la réciprocité du traitement aux territoires sous Mandat	137
CHAPITRE II. — L'extension des conventions internationales particulières aux territoires sous Mandat	140
Remarques	147
CHAPITRE III. — Le refus de la réciprocité devant la Commission Permanente des Mandats	150
Remarques	162
CHAPITRE IV. — La position du problème	
<i>Section A. — La théorie de la concordance des intérêts.</i>	166
<i>Section B. — Sur quel terrain doivent se poser les problèmes soulevés par le refus de la réciprocité ?</i>	169
Premier point de vue	169
Deuxième point de vue	170

	Page
CHAPITRE V. — Egalité économique et clause de la nation la plus favorisée	174
CHAPITRE VI. — L'égalité économique sans réciprocité n'a pas de raison d'être	181
CHAPITRE VII. — Contribution à l'étude des solutions possibles	188
Première suggestion :	
A. — Les territoires sous Mandat et les pays étrangers.....	189
B. — Les territoires sous Mandat et son Mandataire.....	192
Deuxième suggestion	193
BIBLIOGRAPHIE	197

Achevé d'imprimer le 15
Mai 1935 par D. BERNAS,
Maître-Imprimeur, à Paris,
pour le compte des Editions
du Passage des Singes.

